الجمهورية اللبنانية

المجلس الدستوري

الكتاب السنوي 2017

المجلد

11

الجمهورية اللبنانية

المجلس الدستوري
الكتاب السنوي 2017

المجلد
11

المجلس الدستوري
الحدت، بولفار كميل شمعون، رقم 239
هاتف: 05/466184 – 05/466185 – 05/466186
فاكس: 05/466191
conscont@cyberia.net.lb
الموقع الالكتروني: cc.gov.lb
Conseilconstitutionnelliban.org

منشورات المجلس الدستوري

المجلس الدستوري، مجموعة قرارات المجلس الدستوري، 1994-2014، بالتعاون مع مشروع دعم الانتخابات اللبنانية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الانمائي UNDP، 2015 جزءان، 420 ص + 606 ص.

Recueil des décisions du Conseil constitutionnel, 1994-2016, en coopération avec le Projet de soutien aux élections du Programme des Nations Unies pour le Développement – UNDP, projet financé par l'Union européenne, 2 vol., 2017, 430 + 624 p.

المجلس الدستوري اللبناني في القانون والاجتهاد، إعداد بول مرقص وميراي نجم شكرالله، بالتعاون مع مشروع دعم الانتخابات اللبنانية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الانمائي UNDP، بيروت، 2014، 140 ص.

عصام سليمان، **مشروع تعديل النص الدستوري وبعض النصوص القانونية**، بيروت، 2017، 24 ص + 30 ص بالفرنسية والإنكليزية.

توسيع صلاحيات المجلس الدستوري في لبنان، وقائع ورشة العمل التي عقدها في 2016/5/6 المجلس الدستوري بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور لمناقشة المشروع الذي أعده الرئيس عصام سليمان، 2017، 248 ص + 48 ص بالفرنسية والإنكليزية.

***

1. **المجلس الدستوري**، 1994-1997، 170 ص.
2. **المجلس الدستوري**، 1997-2000، 638 ص.
3. **المجلس الدستوري**، 2001-2005، 344 ص + 240 ص بالفرنسية والإنكليزية.

***

4. **المجلس الدستوري**، 2009-2010، 640 ص + 112 ص بالفرنسية والانكليزية.
5. **المجلس الدستوري**، 2011، 480 ص + 192 ص بالفرنسية والانكليزية.
6. **المجلس الدستوري**، 2012، 336 ص + 272 ص بالفرنسية والإنكليزية.
7. **المجلس الدستوري**، 2013، 344 ص + 272 ص بالفرنسية والانكليزية.
8. **المجلس الدستوري**، 2014، 464 ص + 160 ص بالفرنسية والانكليزية.
9. **المجلس الدستوري**، 2015، 328 ص + 248 ص بالفرنسية والإنكليزية.
10. **المجلس الدستوري**، 2016، 320 ص + 240 ص بالفرنسية والإنكليزية.
11. **المجلس الدستوري**، 2017، 360 ص + 160 ص بالفرنسية والإنكليزية.

***

ان الآراء الواردة في التعليقات والدراسات والمقالات هي على مسؤولية موقعيها وهي لا تعبّر بالضرورة عن موقف أو توجهات المجلس الدستوري ولا تلزمه.

المحتويات

الباب الثالث
دراسات في العدالة الدستورية

الباب الرابع
اعمال المجلس الدستوري ونشاطاته 2017

مقدمة

تعزيز المجلس الدستوري

الدكتور عصام سليمان
رئيس المجلس الدستوري

يتابع المجلس الدستوري مسيرته في تفعيل دوره في اطار الصلاحيات المعطاة له، ونشر ثقافة العدالة الدستورية، وتعزيز حضوره على المستويين العربي والدولي.

لا تقتصر مهمة المجلس الدستوري على اتخاذ القرارات في الطعون التي تقدّم له، انما تتجاوز ذلك الى جبه التحديات التي تواجه القضاء الدستوري، وذلك من خلال التعمق في الأبحاث والدراسات التي تعالج الإشكاليات الناجمة عن التعقيدات في القضايا المطروحة على المحاكم والمجالس الدستورية، والاطلاع على أحدث ما توصلت اليه الاجتهادات في هذا المجال. القضاء الدستوري حديث العهد، والصعوبات التي تعترض تقدمه عديدة، بعضها ناجم عن الأنظمة السياسية وطبيعة القوى العاملة فيها، والبعض الآخر ناجم عن النقص في الإعداد الذاتي لمن يتولى القضاء الدستوري ومعالجته تتطلب الاطلاع والاجتهاد والتعمق في الفقه وتوسيع المعرفة. وهذا يفترض تضافر جهود العاملين في القضاء الدستوري على مستوى العالم. وتأتي المؤتمرات الدولية تلبية لهذه الحاجة.

***

أدرك المجلس الدستوري في لبنان ضرورة الإسهام في تطوير القضاء الدستوري على مختلف المستويات، فعمد الى المشاركة الفاعلة في المؤتمرات الدولية والاستفادة من تبادل الخبرات، فشارك في العام 2017 في مؤتمر المحاكم والمجالس الدستورية الأوروبية، ومؤتمر دول حوض البحر المتوسط لتطوير العلاقات بين القضاء الدستوري والقضاء العادي، والمؤتمر العالمي الرابع للعدالة الدستورية، ومؤتمر المحاكم والمجالس الدستورية الفرنكوفونية.

من ناحية أخرى واظب المجلس الدستوري على إصدار كتابه السنوي منذ العام 2009-2010 وهو يتضمن دراسات في القضاء الدستوري وتعليقات على القرارات، أعدها اخصائيون يودون تطوير معارفهم واجلاء جوانب أساسية في قضايا تتعلق مباشرة بعمل المحاكم والمجالس الدستورية.

الانجاز الجديد الذي حققه المجلس الدستوري في لبنان، هو ترجمة قرارات المجلس الدستوري، الصادرة ما بين 1994 و2016، الى اللغة الفرنسية ونشرها، في مجلدين، بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP، مجلد تضمن قرارات المجلس الدستوري بشأن دستورية القوانين، ومجلد آخر تضمن القرارات في الطعون الانتخابية.

نشر قرارات المجلس الدستوري بالفرنسية، وتوزيعه على المحاكم والمجالس الدستورية الفرنكوفونية، سيعززان حضوره في الرابطة التي تضمها جميعاً ACCPUF ويوسع علاقاته بها، والمجلس الدستوري اللبناني هو عضو مؤسس في هذه الرابطة.

***

نستمر في مسيرتنا، فنصدر جرياً على عادتنا، كتاب المجلس الدستوري للعام 2017، متضمناً مجموعة من الدراسات، على جانب كبير من الأهمية، تسهم في القاء الضوء على قضايا أساسية في القضاء الدستوري.

الباب الأول

قرارات المجلس الدستوري

1

قرار رقم 2017/1
رقم المراجعة: 2017/1

المستدعون: السادة النواب: هادي حبيش ورياض رحال ونضال طعمه وخالد الضاهر وسليم بك كرم ونقولا غصن والدكتور نقولا فتوش وعماد الحوت وعاصم قانصوه ومروان فارس وايلي عون.

القانون المطلوب ابطاله: المادتان الأولى والثانية من القانون رقم 26 الصادر في 2017/2/10 والمنشور في العدد 8 من الجريدة الرسمية الصادر في 2017/2/16

ان المجلس الدستوري

الملتئم في مقره بتاريخ 2017/2/21 برئاسة رئيسه عصام سليمان وحضور نائب الرئيس طارق زياده والأعضاء أحمد تقي الدين، انطوان مسرة، انطوان خير، زغلول عطية، توفيق سوبرة، سهيل عبد الصمد، صلاح مخيبر، ومحمد بسام مرتضى.

وبعد الاطلاع على ملف المراجعة وسائر المستندات المرفقة بها، والرامية الى ابطال المادتين الأولى والثانية من القانون رقم 26 الصادر في 2017/2/10 والمنشور في العدد 8 من الجريدة الرسمية الصادر في 2017/2/16، والمتعلق بالمادة 10 من القانون رقم 337، نظام الكتاب العدل ورسوم كتابة العدل، الصادر بتاريخ 1994/6/8، المعدلة بالمادة 38 من القانون 2003/497-موازنة 2003

وسنداً الى المادة 20 من القانون رقم 1993/250 وتعديلاته (إنشاء المجلس الدستوري) والمادة 34 من القانون رقم 2000/243 (النظام الداخلي للمجلس الدستوري).

ومع حفظ بت مراجعة الإبطال في الشكل والأساس.

يقرر المجلس الدستوري بالإجماع تعليق مفعول القانون المطعون في دستوريته رقم 26 الصادر بتاريخ 2017/2/10، وإبلاغ هذا القرار الى كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء، ونشره في الجريدة الرسمية.

الأعضـــاء

صلاح مخيبر	سهيل عبد الصّمد	محمد بسام مرتضى	توفيق سوبره
زغلول عطيه	أنطوان خير	انطوان مسرّه	أحمد تقي الدين

نائب الرئيس	**الرئيس**
طارق زياده	عصـام سـليمان

قرار رقم 2017/2
تاريخ: 2017/3/16
رقم المراجعة: 2017/1 تاريخ 2017/2/20

المستدعون: النواب السادة: هادي حبيش، رياض رحال، نضال طعمه، خالد الضاهر، سليم كرم، نقولا غصن، نقولا فتوش، عماد الحوت، عاصم قانصوه، مروان فارس وايلي عون.

القانون المطعون في دستوريته وطلب تعليق مفعوله:

المادتان الأولى والثانية من القانون رقم 26 الصادر في 2017/2/10 والمنشور في العدد 8 من الجريدة الرسمية الصادر في 2017/2/16، القاضي بتعديل المادة 10 من القانون 337 الصادر بتاريخ 1994/6/8 المعدلة بالمادة 38 من القانون 2003/497 (نظام الكتاب العدل).

إن المجلس الدستوري،

الملتئم في مقره بتاريخ 2017/3/16، برئاسة رئيسه عصام سليمان وحضور نائب الرئيس طارق زياده والأعضاء: أحمد تقي الدين، أنطوان مسرة، أنطوان خير، زغلول عطية، توفيق سوبره، سهيل عبد الصمد، صلاح مخيبر ومحمد بسام مرتضى.

وعملاً بالمادة 19 من الدستور،

وبعد الاطلاع على ملف المراجعة وسائر المستندات المرفقة بها، وعلى تقرير العضو المقرر المؤرخ في 2017/3/3،

وبما ان السادة النواب المذكورة أسماؤهم أعلاه تقدموا بمراجعة سجلت في قلم المجلس الدستوري بتاريخ 20 شباط 2017، ترمي الى وقف العمل بالقانون المطعون في دستوريته وابطال المادتين الأولى والثانية منه،

وبما ان السادة النواب الذين تقدموا بالمراجعة أدلوا بالأسباب الآتية:

ان المصلحة العامة تقتضي تعليق مفاعيل هذا القانون، ليس بسبب مخالفته الدستور وحسب، بل لأن مفاعيله عطلت فورياً مرفقاً عاماً حيوياً لانجاز معاملات الناس القانونية واليومية، من حيث كف يد جميع المكلفين بكتابة العدل في الدوائر الشاغرة، والبالغ عددها 40 دائرة بتاريخ تقديم الطعن.

إن الفقرة المتعلقة بالصحن الضريبي، المتوجب على كل من يمارس مهنة كتابة العدل، جاءت مخالفة لمبدأ المساواة أمام القانون، وتحديداً أمام التكاليف العامة.

إن ابطال الفقرة المذكورة آنفاً يستوجب حكماً، إبطال المادتين الأولى والثانية من القانون المطعون في دستوريته.

إن القانون المطعون في دستوريته تشوبه مخالفات دستورية متعددة لجهة خرق الدستور (مقدمة الدستور والمادة 7 من الدستور)، ولجهة خرق المبادئ الدستورية العامة (مبدأ المساواة

أمام القانون ومبدأ المساواة أمام التكاليف العامة، ومبدأ استمرارية سير المرفق العام) وخرق الشرعة الدولية (حق العمل).

1. خرق مبدأ المساواة بين من هم في ذات المواقع القانونية

لا يجوز خرق مبدأ المساواة الا ضمن ضوابط حددها الفقه والاجتهاد الدستوري.

ان المشترع يستطيع ان يميز في المعاملة بين المواطنين في حال توافر شرطين: وجود المواطنين في أوضاع ومراكز قانونية مختلفة، وتوافر المصلحة العامة التي تبرر عدم المساواة، على ان يبقى التمييز متوافقاً مع غاية القانون.

ان المصلحة العامة تتعلق باستمرارية المرفق العام، وليس من حق المشرع اللجوء الى أي أسباب تتعلق بالمصلحة العامة، لكي يصل من خلالها الى التمييز في المعاملة، لأنه لا بدّ من وجود رابط ضروري وعلاقة منطقية ما بين القاعدة النوعية (التي تجيز التمييز بالمعاملة) والمصلحة العامة المحددة التي يهدف اليها القانون.

ان التمييز ينبغي ان يكون مبرراً وغير استنسابي، ومتناسباً مع أهمية المصالح التي يقتضي حمايتها، ومتلازماً مع مبدأ العدالة.

ان القانون المطعون فيه خرق مبدأ المساواة، وفرض تمييزاً غير مبرر بين الموظفين الذين مارسوا الكتابة العدل لأكثر من 22 سنة، وبين الكتاب العدل المتقاعدين، وفرض على الفريق الأول الخضوع لدورة تدريبية تجري أمام مجلس الكتاب العدل، لكي يتسنى لوزير العدل تكليفهم بكتابة العدل بينما لم يفرض هذا التدبير على الكتاب العدل المتقاعدين.

إن القانون المطعون فيه ترك لاستنسابية "مجلس الكتاب العدل" تنظيم الدورة، ما أفسح المجال أمامه، كهيئة معنوية، أن يقوم بدور مشرّع رديف أو سلطة تنفيذية رديفة، ما يشكل مخالفة صريحة لنص المادة 66 من الدستور، وبخاصة إن القانون المطعون فيه حصر صلاحيات الدورة واعطاء الإفادة بشأنها بمجلس الكتاب العدل، ما يخالف مبدأ توزيع الصلاحيات الدستورية في وضع الشروط والضوابط القانونية.

إن القانون المطعون فيه خالف مبدأ المساواة لجهة التمييز بين الموظفين الدائمين في ملاك وزارة العدل للقيام بمهام الكاتب العدل أثناء تغيب الكاتب العدل الأصيل باجازة، وبين الكتاب العدل المتقاعدين اذ حصر فيهم التكليف في حالة الشغور النهائي. وهذا تمييز فاضح بين الموظف الدائم وبين الكاتب العدل المنتهية خدمته بسبب احالته على التقاعد، علماً بأن كليهما يكلفان بنفس الوظيفة والوضعية القانونية ويؤديان نفس المهام والمسؤوليات ويتمتعان بالصلاحيات نفسها.

ان هذا التمييز غير مبرر لا بتحقيق المصلحة العامة ولا بتحقيق مبدأ العدالة.

2. خرق مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة

إن القضاء الدستوري تشدد في التقيد بمبدأ المساواة عند فرض الضرائب،

وبما ان القانون المطعون فيه نص على أنه في حالة الشغور النهائي أو تغيب الكاتب العدل دون عذر مشروع أو بنتيجة توقفه مؤقتاً عن العمل، يتقاضى المكلف بمهامه من الكتاب العدل المتقاعدين 50% من البدلات المحصلة، ولا يستفيد المكلف من الموظفين الدائمين في ملاك

وزارة العدل المكلفين بكتابة العدل من تقديمات صندوق التعاضد والتقاعد الخاص بالكتاب العدل. وفي جميع الحالات يخضع المكلف لجميع الموجبات المترتبة على الكاتب العدل الأصيل.

إن القانون المطعون فيه أدى الى عدم مساواة في تحمل الأعباء المالية بين الكاتب العدل الأصيل والكاتب العدل المكلف.

انه، اضافة الى هذا الخرق لجهة التمييز بالصحن الضريبي بين من هم في ذات المواقع القانونية، فرض القانون المطعون فيه على الموظف المكلف العمل من دون أجر، حيث ألغى هذا القانون ما كان يتقاضاه الموظف المكلف، من دون لحظ أي نص بديل يتعلق باتعابه.

ان عدم المساواة في الأتعاب يتناقض مع الاعلان العالمي لحقوق الانسان: "لكل فرد دون أي تمييز الحق في أجر مساوٍ للعمل".

إن القانون المطعون فيه خرق مبدأ المساواة بين المكلفين والذين هم من خلال التكليف أصبحوا في منزلة قانونية واحدة.

3. الإنحراف التشريعي وعدم تحقيق المصلحة العامة

يجب أن تتوافر في القانون شروط العمومية والتجرد وان لا يكون شخصيًا، على الرغم من تناوله فئة محددة من المواطنين.

ان القانون المطعون فيه وضع لمصلحة أشخاص محددين دون سواهم، "الكتاب العدل المتقاعدين من سن معينة" إمعاناً منه في الإستثنائية والتشريع لأمر.

4. تأمين سير المرفق العام

ان القانون المطعون فيه لا يؤدي الى تأمين سير المرفق العام لأن الشواغر في دوائر كتاب العدل تتخطى نسبة ما يمكن ملؤه من قبل المتقاعدين من الكتاب العدل، وقد وضع قيوداً من شأنها عرقلة تكليف الموظفين في حالة إجازة الأصيل، طالما لم يخضعوا لدورة ينظمها مجلس الكتاب العدل، الذي هو هيئة معنوية لا علاقة لها بمسألة سير المرفق العام، وقد خوله القانون المطعون فيه دوراً أساسياً من المفترض ان يكون القيم عليه السلطة التنفيذية التي أناط بها الدستور هذه المسألة، وقد أثبتت تجربة تكليف الموظفين بكتابة العدل جدواها وجديتها في تسيير هذا المرفق العام،

ان القانون المطعون فيه حدد مدة ستة أشهر للمكلفين من الكتاب العدل المتقاعدين في السنة الواحدة، على ان يكلف كل واحد منهم مرتين فقط في الفترة الممتدة حتى بلوغه السبعين من العمر، ولا يوجد العدد الكافي من الكتاب العدل المتقاعدين ليجري تكليفهم وفق الشروط التي نص عليها القانون المطعون فيه.

إن تبدل المكلفين قد يعرض المستندات للفقدان أو التلف.

إن توافر الكتاب العدل الأصيلين في جميع المراكز المخصصة لهؤلاء، وعدم إبقاء أي مركز منها شاغراً، هما ضروريان لتأمين استمرارية المرفق العام وانتظام أدائه،

ان القانون المطعون فيه لا يحقق المصلحة العامة المتوخاة من استمرارية سير مرافق الكتاب العدل وانتظام أدائه.

5. خرق القانون لمبدأ الفصل بين السلطات

ان القانون لا يجوز له التدخل في تفاصيل التطبيق، خصوصًا عندما لا يراعي القانون مبدأ الحفاظ على استمرارية المرفق العام، كون مسؤولية تطبيق الأصول التنفيذية تبقى من صلاحية السلطة التنفيذية، كونها الساهر على تأمين سير المرفق العام.

ان القانون المطعون فيه فرض على السلطة التنفيذية اجراءات بشأن التكليف لتولي مهام الكاتب العدل، ولا يمكن للسلطة التنفيذية تأمين استمرارية عمل المرفق العام، في اطار ما فرضه هذا القانون من شروط، ان لجهة تكليف الكتاب العدل المتقاعدين أو لجهة تكليف الموظفين في وزارة العدل.

6. خرق القانون مفهوم الإستثناء

إن القانون المطعون فيه هو بمثابة قانون إستثنائي، طبقاً لما ورد في الفقرة الأولى من الأسباب الموجبة: "إن التكليف هو استثناء عن القاعدة التي هي التعيين وبالتالي يجب ان يكون محدّدًا ومحصورًا بحالة الضرورة القصوى".

ان الإستثناء ينبغي توافر ما يبرره،

ان القانون المطعون فيه اعتمد الاستثناء غير المبرر، وبغض النظر عن عدم توافر شروط الضرورة القصوى، حيث ان هذا المرفق مؤمنة استمراريته، وفقاً لنص المادة العاشرة من قانون 1994/337 وتعديلاته، والتي عُدلت بموجب هذا القانون المطعون فيه.

ان القانون المطعون فيه قد أوجد خللاً في مبدأ استمرارية المرفق العام لا يبرره أي استثناء.

7. مخالفة الاعلان العالمي لحقوق الانسان والاتفاقية الدولية بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

ان الاعلان العالمي لحقوق الانسان ينص على أنه لكل فرد دون ان تمييز الحق في أجرٍ مساوٍ للعمل.

إن الاتفاقية الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تؤكد ان حق العمل يهدف لتأمين حياة لائقة للأفراد ولعائلاتهم.

إن القانون المطعون فيه يؤسس لتشريع قاعدة قانونية من شأنها تقاعس وزارة العدل عن فتح دورات جديدة لتأمين كتاب عدل جدد من الجيل الصاعد، بحيث يعطل هذا القانون فرص العمل خلافاً لما نصت عليه المادة 22 من الاعلان العالمي لحقوق الانسان، المعطوفة على المادة 7 من الاتفاقية الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

لكل هذه الأسباب يطلب الطاعنون إبطال المادتين الأولى والثانية من القانون المطعون في دستوريته.

بنـــــــــاءً علـــــى مـــــا تقـــــدّم

أولاً-في الشكل:

بما أن المراجعة المقدمة من أحد عشر نائباً جاءت ضمن المهلة المحددة في الفقرة الأخيرة من المادة 19 من القانون رقم 1993/250 مستوفية جميع الشروط الشكلية، فهي مقبولة شكلاً.

ثانياً-في الأساس:

1. في مخالفة القانون المطعون فيه مبدأ المساواة بين من هم في ذات المواقع القانونية.

بما ان المساواة تكون بين الأفراد المنضوين تحت أوضاع قانونية واحدة، ولا تكون بين أفراد وفئات منضوية تحت أوضاع قانونية مختلفة،

وبما أن الكتابة العدل مرفق يختلف من الناحية القانونية عن مرفق الوظيفة العامة،

وبما ان القانون رقم 1994/337 نص في مادته الثانية على ان الكاتب العدل هو ضابط عمومي يناط به في حدود اختصاصه القيام بالأعمال المبينة في هذا القانون وفي غيره من القوانين والأعمال التي يطلب أصحاب العلاقة اثباتها، وهو مرتبط بوزارة العدل ولا يتقاضى من الدولة أي راتب أو تعويض، ويتقاضى اتعابه من أصحاب العلاقة وفقاً لأحكام هذا القانون،

وبما أنه يستنتج من المرسوم الاشتراعي رقم 112 الصادر في 1959/6/12 (نظام الموظفين) ان الموظف الدائم هو من ولّي عملاً دائماً في وظيفة ملحوظة في احدى الملاكات التي يحددها القانون، وهي ملاكات ادارات الدولة، ويتقاضى مرتباً وتعويضات من خزينة الدولة، ويخضع لنظام الموظفين،

وبما أن الكاتب العدل ليس موظفاً ولا يتقاضى مرتباً من الدولة كما يتقاضى الموظف في القطاع العام، والاعمال المناطة به بموجب القانون تختلف عن تلك التي أناطها القانون بالموظف في ملاكات الدولة،

وبما ان الكاتب العدل يعين نتيجة مباراة، حدد شروطها القانون رقم 1994/337، وهي تختلف عن المباراة والشروط التي يتعين بموجبها الموظفون ومنهم المساعدون القضائيون والمساعدون القانونيون وسائر الموظفين في وزارة العدل،

وبما ان الكاتب العدل، وللأسباب الواردة أعلاه، ليس في الموقع القانوني نفسه مع الموظف في القطاع العام وتحديداً الموظفين في ملاك وزارة العدل ومنهم المساعدون القضائيون والمساعدون القانونيون،

وبما ان تكليف موظفين ومنهم مساعدون قضائيون ومساعدون قانونيون بمهام الكتابة العدل مؤقتاً، في دوائر الكتاب العدل الى حين عودة الكاتب العدل من اجازته المرضية أو الادارية أو تعيين الكاتب العدل الأصيل في حالة الشغور، لا يعدّل موقع هؤلاء القانوني ولا ينقلهم من موقع موظف في وزارة العدل الى موقع الكتاب العدل، انما يستمرون في موقعهم القانوني كموظفين في القطاع العام، يتقاضون رواتبهم من الدولة ويرتبطون بها بموجبات وحقوق الوظيفة العامة،

وبما ان الكاتب العدل المتقاعد، كالكاتب العدل العامل، ليس هو في المركز القانوني نفسه مع الموظف في وزارة العدل،

وبما ان تكليف موظفين بمهام الكتاب العدل مؤقتاً لا يمنحهم حقوقاً مكتسبة، تفرض استمرارهم في التكليف،

لذلك لا يكون القانون المطعون في دستوريته قد خرق مبدأ المساواة بين من هم في الموقع القانوني نفسه.

2. في خرق مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة

بما أن القانون المطعون في دستوريته قد نص على تقاضي الكاتب العدل المتقاعد المكلف بمهام الكاتب العدل تعويضاً من البدلات المحصلة، ولم يعط أي تعويض للموظف المكلف من ملاك وزارة العدل ومنهم المساعدون القضائيون والمساعدون القانونيون،

وبما ان القانون المطعون في دستوريته قد ألغى تكليف الموظفين من وزارة العدل، ومنهم المساعدون القضائيون والمساعدون القانونيون، خارج الدوام الرسمي،

وبما أن الموظفين المكلفين بمهام الكاتب العدل، يمارسون مهام التكليف أثناء الدوام الرسمي، ويتقاضون مرتباتهم وتعويضاتهم المعتادة من خزينة الدولة،

لذلك لا يكون القانون المطعون في دستوريته قد خرق مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.

3. في الإنحراف التشريعي وعدم تحقيق المصلحة العامة

بما أن الأسباب الموجبة للقانون المطعون في دستوريته أكدت ان التكليف للقيام بمهام الكاتب العدل، هو اجراء مؤقت، يقتصر على معالجة حالة الشغور،

وبما ان التكليف هو الاستثناء، والقاعدة هي تعيين الكتاب العدل الأصيلين وفق قانون الكتاب العدل،

وبما ان الكاتب العدل المتقاعد، شغل سابقاً مهنة الكاتب العدل الأصيل، ويتمتع بخبرة ومعرفة، أكثر من الموظفين في ملاك وزارة العدل الممكن تكليفهم بمهام الكتابة العدل مؤقتاً،

وبما ان تكليف الكاتب العدل المتقاعد، جاء ضمن شروط محددة، ولفترة زمنية محدودة.

وبما ان تكليف الكاتب العدل المتقاعد، جاء من أجل معالجة الشغور واستمرارية المرفق العام لكتابة العدل وحسن أدائه، وبالتالي تحقيق المصلحة العامة،

لذلك لا ينطوي القانون المطعون في دستوريته على انحراف تشريعي.

4. في تأمين سير المرفق العام

بما ان تأمين سير المرفق العام يتطلب انتظام ادائه،

وبما ان الكتابة العدل هي مرفق عام حقوقي، تطلب ادارته معرفة واختصاصًا وخبرة وكفاءة، نتيجة التعقيدات الناجمة عن العلاقات التعاقدية،

وبما ان انتظام الأداء يتطلب تعيين الكتاب العدل الأصيلين وفق القانون (نظام الكتاب العدل)،

وبما ان الحالات الطارئة المؤدية الى توقف مؤقت في مرفق الكتابة العدل تتطلب المعالجة الآنية من طريق التكليف بمهام الكتابة العدل، حفاظاً على استمرارية المرفق العام،

وبما انه لا يجوز التكهن باستمرار حالة استثنائية، وهي حالة الشغور، واعتبارها دائمة، للقول بأن عدد الكتاب العدل المتقاعدين لا يكفي لسد الشغور في دوائر الكتاب العدل،

وبما ان القاعدة هي تعيين الكتاب العدل الأصيلين وفق الأصول وليس سد الشغور من طريق التكليف،

وبما انه لا مسوّغ قانوني للقول بأن القانون المطعون فيه قد وضع قيوداً من شأنها عرقلة تكليف الموظفين في حالة الإجازة، وعدم تكليفهم الا بعد ان يخضعوا لدورة ينظمها مجلس الكتاب

العدل، لأن خضوعهم لهذه الدورة يؤدي الى اكتسابهم المعرفة للقيام بالمهام المكلفين بها، وبالتالي حسن تسيير المرفق العام،

وبما ان قانون الذي أنشأ مجلس الكتاب العدل قد أناط به تنظيم دورات تدريبية للكتاب العدل الأصيلين والمتدرجين والإستعانة، لهذه الغاية، بالكتاب العدل المتقاعدين عند الحاجة، وبالتالي لا مسوّغ قانوني للقول بأن لا علاقة لهذا المجلس بمسألة سير المرفق العام للكتاب العدل،

لذلك تكليف الكتاب العدل المتقاعدين، ضمن شروط محددة ومؤقتاً، للقيام بمهام الكتاب العدل، في الحالات التي نص عليها القانون المطعون فيه، من شأنه الاسهام في تأمين سير المرفق العام للكتاب العدل وتحقيق المصلحة العامة، على ان يتم تعيين الكتاب العدل الأصيلين في المراكز الشاغرة نهائياً،

5. في خرق القانون لمبدأ الفصل بين السلطات

بما ان تنظيم المرافق العامة يتم بواسطة قوانين تضعها السلطة الإشتراعية،

وبما ان تنظيم المرفق العام للكتاب العدل تم بقانون هو قانون الكتاب العدل ورسوم كتابة العدل وتعديلاته،

وبما ان اعطاء السلطة التنفيذية، وتحديداً وزارة العدل، صلاحية تكليف من يتولى الكتابة العدل، في حال الشغور أو الإجازة الخ...، نص عليه القانون المذكور اعلاه،

وبما ان تعديل القواعد المعتمدة في التكليف وفق القانون يتطلب وضع نص قانوني يعدل القانون المذكور أعلاه،

لذلك لم يؤدِ القانون المطعون فيه الى خرق مبدأ الفصل بين السلطات.

6. في خرق القانون مفهوم الاستثناء

بما ان الاستثناء بالنسبة للقانون المطعون فيه هو التكليف بمهام الكتابة العدل في الدوائر التي حدث فيها فراغ بسبب ظرف استثنائي: إجازة ادارية أو مرضية أو التغيب دون عذر مشروع أو غير ذلك، وذلك من أجل سد هذا الفراغ،

وبما ان التكليف هو تدبير مؤقت تمليه وتبرره حالة الضرورة من أجل تأمين استمرارية مرفق الكتابة العدل الذي هو مرفق عام،

وبما ان حالة الضرورة تشكل بهذا المعنى ظرفاً استثنائياً، بحيث لا يستمر التكليف الا في حدود المدة التي تستدعيها هذه الضرورة،

وبما ان الشغور النهائي في دائرة من دوائر الكتاب العدل غير ناجم عن ظرف طارئ، انما عن بلوغ سن التقاعد، وتتطلب معالجته تعيين الكتاب العدل الأصيلين وفق ما نص عليه القانون (نظام الكتاب العدل)،

وبما ان تعيين الكتاب العدل الأصيلين، وفق ما نص عليه القانون، يقتضي اجراء مباراة، يتطلب اجراؤها شغورًا نهائيًا في عدد من المراكز في دوائر الكتاب العدل، ولا يمكن اجراء مثل هذه المباراة فور شغور نهائي لأحد مراكز الكتاب العدل،

لذلك يعتبر الإستثناء، الذي نص عليه القانون المطعون فيه، مبرراً من أجل استمرارية مرفق الكتاب العدل، على ان لا يتم التمادي في التكليف في حال الشغور النهائي والتقاعس في اجراء المباراة لتعيين الكتاب العدل الأصيلين لكي لا يتحول الاستثناء الى قاعدة.

7. في مخالفة الاعلان العالمي لحقوق الانسان والاتفاقية الدولية بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

بما أنه لا يمكن التكهن بأن القانون المطعون فيه يؤسس لتشريع قاعدة قانونية من شأنها افساح المجال أمام وزارة العدل للتباطؤ في فتح دورات جديدة لتعيين الكتاب العدل الأصيلين، لكون القانون هذا قيد التكليف بمهام الكتابة العدل بشروط محددة، ولم يترك هذه العملية دون شروط،

لذلك لا يمكن القول بأن القانون المطعون فيه يتعارض والاعلان العالمي لحقوق الانسان والاتفاقية الدولية بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لجهة الحق بالعمل وايجاد فرص عمل للمتوافرة فيهم شروط التعيين في الكتابة العدل.

وبعد المداولة

يؤكد المجلس الدستوري الأمور التالية:

1. إن انتظام اداء المرفق العام مبدأ ذو قيمة دستورية.
2. إن انتظام اداء مرفق الكتاب العدل العام هو رهن بعدم التمادي في الشغور النهائي.
3. إن التكليف هو الإستثناء والتعيين هو القاعدة في ممارسة مهام الكتابة العدل، و ان التمادي في التكليف المقترن بالتلكؤ في اجراء مباراة لتعيين الكتاب العدل الأصيلين يؤدي الى خلل في انتظام مرفق الكتابة العدل العام.

واستناداً الى الأسباب الواردة في الحيثيات،

يقرر المجلس الدستوري بالأكثرية:

أولاً- في الشكل: قبول المراجعة شكلاً.

ثانياً- في الأساس: رد طلب ابطال المادتين الأولى والثانية من القانون رقم 26 الصادر في 2017/2/10 والمنشور في العدد 8 من الجريدة الرسمية الصادر في 2017/2/16

ثالثاً- الرجوع عن قرار تعليق العمل بالقانون المطعون فيه.

رابعاً- نشر هذا القرار في الجريدة الرسمية.

قرار صدر في 2017/3/16

الأعضـاء

محمد بسام مرتضى صلاح مخيبر سهيل عبد الصمد توفيق سوبره

زغلول عطيه أنطوان خير أنطوان مسرة أحمد تقي الدين

نائب الرئيس
طارق زياده

الرئيس
عصام سليمان

أسباب المخالفة الجزئية

ان الأسباب الموجبة للقانون المطعون فيه نصت "يؤدي هذا الاقتراح الى الإفادة من خبرة وعلم الكتاب العدل المتقاعدين وهم خير من يتولى هذه المهمة.

وبما ان هذا السبب في الاقتراح لم يميّز بين كاتب بالعدل متقاعد غير منتسب الى مجلس الكتاب العدل وبين آخر انتسب الى المجلس بعد تقاعده،

وبما أن الفقرة 4 من المادة 45 من قانون انشاء مجلس للكتاب بالعدل نصت "كما يمكن ان ينتسب الى المجلس من يشاء من الكتاب العدل المتقاعدين" بمعنى ان عضوية الكاتب بالعدل في مجلس الكتاب العدل ليست حكمية،

وبما ان الفقرة 2 من المادة الأولى من القانون المطعون فيه حصرت إمكانية تكليف أحد الكتاب العدل المتقاعدين المنتسبين الى مجلس الكتاب العدل القيام بمهام الكاتب العدل الأصيل في حال غيابه، في حين ان الخبرة والعلم المطلوبين في الكاتب العدل كما جاء في الأسباب الموجبة للقانون، غير محصورين في الكاتب العدل المنتسب الى مجلس الكتاب العدل، بل هما مفترضان حكمًا بكل كاتب عدل متقاعد، ولذلك يكون هذا التمييز مخالفًا للدستور.

وبمـــا انـــي أرى وجـــوب ابطـــال عبـــارة "المنتســـبين الـــى المجلـــس" مـــن الفقرة 2 من المادة الأولى من القانون المطعون فيه،

لهـــذا الســـبب أخـــالف رأي الأكثريـــة للجهـــة المبيّنـــة أعـــلاه، وأوافـــق الأكثرية على باقي النقاط.

العضو المخالف
زغلول عطية

3

قرار رقم 2017/3
تاريخ: 2017/3/30
رقم المراجعة: 2017/2 تاريخ 2017/3/14

المستدعون: النواب السادة: زياد أسود وناجي غاريوس وخالد الضاهر وعباس هاشم وآغوب بقرادونيان ومروان فارس والوليد سكرية وعبداللطيف الزين وعاصم قانصو وأمل أبو زيد ودوري شمعون ونقولا فتوش.

القانون المطعون في دستوريته: قانون الايجارات النافذ حكماً رقم 2 الصادر في الجريدة الرسمية عدد 10 تاريخ 2017/2/28.

إن المجلس الدستوري،

الملتئم في مقره بتاريخ 30 / 3 /2017، برئاسة رئيسه عصام سليمان وحضور نائب الرئيس طارق زياده والأعضاء: أنطوان مسرة، أنطوان خير، زغلول عطية، توفيق سوبره، سهيل عبد الصمد، صلاح مخيبر ومحمد بسام مرتضى وتغيب أحمد تقي الدين بداعي المرض.

وعملاً بالمادة 19 من الدستور،

وبعد الاطلاع على ملف المراجعة وسائر المستندات المرفقة بها، وعلى تقرير العضو المقرر المؤرخ في 2017/3/22،

وبما ان السادة النواب المذكورة أسماؤهم أعلاه تقدموا بمراجعة سجلت في قلم المجلس الدستوري بتاريخ 3/14/ 2017، ترمي الى وقف العمل بالقانون المطعون في دستوريته وابطاله،

وبما ان السادة النواب الذين تقدموا بالمراجعة أدلوا بالأسباب الآتية:

إن القانون المطعون في دستوريته خالف القانون الدستوري والمبادئ الدستورية والاتفاقيات الدولية المنضم اليها لبنان والموقعة منه والمكرسة في مقدمة الدستور اللبناني،

لم يلتزم المجلس النيابي بقرار المجلس الدستوري بتأمين حق السكن وتوفيره، وهو ذو قيمة دستورية وشرط أساسي لتحقيق الأمن الاجتماعي،

إن القانون المطعون في دستوريته خالف حقوقاً أساسية ومنها عدم المحافظة على الحق في السكن، والمجلس الدستوري ملزم باجراء الرقابة الدستورية المتعلقة بهذه المواد التعديلية وباتصالها بمجمل مواد القانون لترابط المواد ببعضها:

في رقابة المواد القانونية لضمان والحماية الدستورية وتأمينها وتطبيقها في المواد التعديلية وباتصالها بباقي مواد القانون، وإبطالها جزئياً وكلياً،

عدم جواز تعديل أو الغاء في قوانين لاحقة، النصوص النافذة السابقة والضامنة لهذه الحريات والحقوق الأساسية للسكن.

إبطال المواد 3 و58 و60 المعدلة من القانون المطعون فيه، لمخالفتها المادتين 51 و57 من الدستور، ولتعليق القانون على شرط بعد نشر ونفاذ القانون، وللقانون رقم /646/الصادر في 1997/6/2.

إبطال القانون جزئياً وكلياً، لمخالفته حقوقاً أساسية ومنها عدم المحافظة على حق السكن ذي القيمة الدستورية ومخالفة الفقرات "ج"،"ز"،"ط"،"ي" من مقدمة الدستور وضرب المساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين بدون اي تمييز، مخالفة للانماء المتوازن ومخالفة لامكانية السكن على اي جزء من الاراضي اللبنانية، وضرب لميثاق العيش المشترك، مخالفة القانون المطعون فيه وتعديلاته الفقرات "ج"،"ز"،"ط"،"ي" من مقدمة الدستور بضرب ميثاق العيش المشترك والانماء المتوازن والحق في الاقامة على الاراضي اللبنانية والمساواة أمام القانون،

يضرب القانون المطعون فيه وتعديلاته صيغة العيش المشترك المكرسة في الفقرة "ي" من المقدمة، وجود حوالي ثلاثة ملايين أجنبي والتغيير الديموغرافي وتهديد الأمن الوطني،

الشركات العقارية وإفراغ مدينة بيروت والمحافظات والمناطق.

الفرز الطائفي والمذهبي وتهديد الأمن الوطني

مخالفة القانون المطعون فيه وتعديلاته الدستورية لناحية إنصاف المالكين وعدم إعطاء المستأجرين حقوقهم، لا سيما المادة /7/ من الدستور والفقرة "ج" التي توجب العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين بدون تمايز وتفضيل،

إبطال القانون المطعون فيه وتعديلاته لمخالفته الاتفاقيات الدولية ومقدمة الدستور: مخالفة الاعلان العالمي لحقوق الانسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والقضائية، ومخالفة الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري ومخالفة إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة ومخالفة اتفاقية حقوق الطفل ومخالفة موجبات الدولة بالالتزام بالاتفاقيات الدولية ومقدمة الدستور والمبادئ الدستورية في المحافظة على حق السكن.

إبطال المواد المعدلة، /3 و4 و10 و38/ لتمييزها بين المواطنين في الأماكن السكنية ذاتها، وبين الأماكن غير السكنية والاماكن السكنية، ومخالفة مقدمة القانون وتعديلاته للفقرة "ج" من مقدمة الدستور والمادة /7/ منه.

إبطال المواد /3 و4 و10/ المعدلة، بسبب التمييز بين المواطنين أنفسهم وبينهم وبين غير اللبنانيين في الأماكن السكنية للاستفادة من الصندوق، وإبطال المادتين /22 و24/المعدلتين من القانون المطعون فيه للتمييز في التعويض بين الأماكن السكنية وغير السكنية التي كانت تعتبر فخمة.

إبطال المادتين 20 و38 المعدلتين للتمييز بفرض بدلات ايجار مرتفعة في الأماكن السكنية، وإعفاء المستأجرين أو دفعهم زيادات بدلات ايجار رمزية في الأماكن غير السكنية، مخالفة للفقرة "ج" من مقدمة الدستور والمادة 7 منه.

إبطال المادتين 3 و10 المعدلتين لمخالفتهما مبدأ إنقاص الضمانات المعطاة للمستأجرين في المحافظة على حق السكن والمساواة أمام القانون والعدالة الاجتماعية المنصوص عليهما في الفقرة "ج" من مقدمة الدستور والمادة 7 منه.

التمييز بين المواطنين أمام القانون في الاستفادة من الصندوق والحساب ومخالفة مبدأ المساواة بين المواطنين المنصوص عليه في الفقرة "ج" من المقدمة والمادة 7 من الدستور.

إبطال المادتين 4 و22 المعدلتين من القانون لحرمان غير اللبنانيين من الصندوق والحرمان من كافة التعويضات، ما يشكل مخالفة لمبدأ المساواة أمام القانون وللعدالة الاجتماعية

المنصوص عليهما في مقدمة الدستور والمادة 7 منه ولاتفاقية القضاء على التمييز العنصري بكافة اشكاله.

إبطال المواد المعدلة والقانون برمته، لعدم المساواة بين المواطنين أمام القانون ولمخالفة العدالة الاجتماعية المنصوص عليها في مقدمة الدستور والمادة 7 منه.

لتعليق القانون على شرط مستقبلي بانشاء الصندوق (المادتان /3 و58/ المعدلتان).

لتعليق نفاذه بحق قسم من اللبنانيين وتنفيذه بحق قسم آخر (المواد 3 و55 و58 و60 المعدلة الجديدة).

التمييز في بدء المهل غير الموحدة على جميع اللبنانيين استنادا للمواد 3 و55 و58 و60 المعدلة الجديدة.

لمخالفة المبادئ الدستورية في آنية تنفيذ القوانين بعد صدورها، ولأنه نص على أربع مهل على الأقل لبدء تطبيقه، وبشكل متناقض بعضها مع بعض، الأمر المخالف للمبدأ الدستوري في التطبيق الآني للقانون بعد صدوره ما يؤدي الى فراغ تشريعي.

إبطال المادتين 58 و59 لمخالفتهما مبدأ فصل السلطات المكرس في الدستور.

إبطال القانون للتناقض بين إنشاء الحساب وإنشاء الصندوق.

إبطال المواد 3 و10 و15 و20 و22 و45 و46 المعدلة من القانون المطعون فيه لمخالفة شروط عقد الايجار وتغيير شروطه بإرادة منفردة من الدولة.

إضعاف الضمانات المعطاة للمحافظة على حق السكن، ولمخالفتها مبدأ المساواة والعدالة الاجتماعية المنصوص عليهما في مقدمة الدستور والمادة 7 منه والاتفاقيات الدولية

إستفادة البعض من الصندوق إستناداً للمادتين 3 و10 من القانون المطعون فيه.

التمييز في التمديد للأماكن السكنية تسع سنوات للبعض واثنتي عشرة سنة للبعض الآخر.

تحديد بدلات ايجار مبالغ فيها بلغت 4% من قيمة المأجور إستناداً الى المادة 20المعدلة الجديدة.

تخفيض التعويض استناداً للمادة 22 المعدلة وجعله رمزياً إستناداً الى المادتين 22 و24 وبدون اي تعويض للأجانب إستناداً الى البند 4 من المادة 22، وهي أسباب كافية لوحدها بتهجير مليون مواطن.

نفقات ترميم البناء كافية لوحدها لتهجير مليون لبناني، إستناداً الى المادتين 45 و46.

إبطال المواد 22 و32 و55 المعدلة، لتميزها في تطبيق القانون استناداً الى نوع الدعوى، إذ يطبق قانون الايجارات القديم على قسم آخر، وهناك قسم لا يطبق عليه اي قانون للفراغ القانوني، ولمخالفة مبدأ دستوري بعدم وضوح القانون وتناقضه، وإبطال المادة 32 فقرة د والمادة 22 معدلة لمخالفتهما مبدأ فصل السلطات المنصوص عليه في المادة 20 من الدستور.

إبطال المادة 29 المعدلة للتناقض الواقع في نصها والمادة 5 من قانون 92/160، ولمخالفتهما مبدأ المساواة أمام القانون ومبدأ العدالة الاجتماعية المنصوص عليهما في مقدمة الدستور والمادة 7 منه.

إبطال اللجنة لعدم دستورية تأليفها وخروجها عن صلاحياتها وإختصاصها في تعيين موجب العقد المنصوص عليه في المواد 7 و13 و18 الفقرة الأخيرة المعدلة.

عدم دستورية تأليف اللجنة بعد تعديلها، وعدم توافر المواصفات القضائية في أعضائها.

مخالفة اللجنة مبدأ فصل السلطات، ومبدأ الحق في اللجوء الى المحاكم الوطنية المختصة لانصافه، إستناداً الى المادة 20 من الدستور والمادة 8 من الاعلان العالمي لحقوق الانسان،

لجهة فرض مصاريف تعجيزية على المستأجرين للوصول الى حقوقهم مخالفة للحق وللمبدأ الدستوري المكرس لكل مواطن في المطالبة القضائية والوصول الى حقوقه بدون تكلفة،

لعدم اختصاص اللجنة في تعيين بدل الايجار وفي البطلان المطلق لعقود الايجار على مسؤولية الدولة لتغيير الشروط المتفق عليها في القانون المطعون فيه.

بنـــــــاءً علـــى مــا تـــــقدّم

في الشكل:

بما أن المراجعة المقدمة من اثني عشر نائباً وردت ضمن المهلة المحددة في الفقرة الأخيرة من المادة 19 من القانون رقم 1993/250 مستوفية جميع الشروط الشكلية، فهي مقبولة شــــكلاً.

في الأساس:

بما ان صلاحيات المجلس الدستوري حُددت في المادة 19 من الدستور التي جاء فيها: "ينشأ مجلس دستوري لمراقبة دستورية القوانين..."،

وبما ان المادة 18 الفقرة الأولى من القانون رقم 250 المتعلق بإنشاء المجلس نصت على ما يلي: "يتولى المجلس الدستوري الرقابة على دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون"،

فيكون أي طلب خارج عن اختصاص المجلس الدستوري مستوجباً للرد.

وبما انه يتوجب معالجة الأسباب المدلى بها في المراجعة على التوالي:

أولاً: انتهاك حق السكن كمبدأ ذي قيمة دستورية:

أوردت مراجعة الطعن ان القانون المطعون فيه قد خرق حق السكن وخالفه كمبدأ ذي قيمة دستورية.

وبما أن المجلس الدستوري في قراره الرقم 2014/6 تاريخ 2014/8/6 (الطعن في دستورية قانون الايجارات المنشور في ملحق العدد 27 من الجريدة الرسمية تاريخ 2014/6/26) اعتبر أن "توفير السكن للمواطن هدف ذو قيمة دستورية ينبغي على السلطتين الاشتراعية والاجرائية رسم السياسات ووضع القوانين الآيلة الى تحقيق هذا الهدف، وعدم الاكتفاء بتنظيم العلاقة بين المؤجر والمستأجر، وان تنظيم هذه العلاقة هو من صلاحيات السلطة الاشتراعية ويعود لها حق التقدير، وليس من صلاحيات القضاء الدستوري النظر في الملاءمة، غير انه من غير الجائز للمشترع ان يتجاوز الضمانات التي نص عليها الدستور، وتبقى القوانين خاضعة لرقابة القضاء الدستوري من أجل الحفاظ على هذه الضمانات، وأن على السلطة الاشتراعية التوفيق في التشريعات بين الحق بالملكية والحق بالسكن وذلك من خلال عدالة متوازنة قد لا تخلو من ثغرات وشوائب في وسائلها وتطبيقاتها، وأن القانون، المطعون فيه وضع بهدف تحقيق عدالة متوازنة،

وأن أي تمييز تفضيلي لوضع مبالغ فيه يشكل خرقاً لمبدأ المساواة، وأن تباين الوضع بين المالك والمستأجر هو في طبيعته ووزنه يبرر التباين في المعاملة، وأن المساواة تعني أن لا تستفيد جماعة من منفعة مبالغ فيها، وأن تتعرض جماعة أخرى لغبن مبالغ فيه من قانون عام، وأن مبدأ المساواة يشتمل على مبادئ خاصة في مجال محدد أو في حال تمييز ايجابي بهدف تصحيح وضع اجتماعي وبخاصة ضمان المشاركة في الحياة العامة وليس في قضايا مرتبطة بحق الملكية والسكن، وأن القانون المطعون فيه يسعى الى معالجة متوازنة بين مصالح متناقضة وسلبيات متراكمة وأوضاع هي أساساً غير حقوقية وغير دستورية أحياناً، ما يوجب مقاربة دستورية متكاملة ومتوازنة وعقلانية، وأن القانون المتوازن بين مصالح متباينة قد يحد من حقوق دستورية ولكن لهدف رشيد وضروري انطلاقاً من قيم ومرجعيات ومن خلال مقاربة متوازنة، وأن التوازن بين مصالح متباينة يخضع لأربعة عناصر ضرورية في كل مقاربة متوازنة، وهي هدف مشروع وللصالح العام، تحقيق الغاية المرجوة أو على الأقل المساهمة في تحقيقها، الضرورة والتوازن من ناحية الكلفة والمنافع وأن التوازن بين المصالح يتطلب مقارنة المصالح بهدف استخلاص نتيجة معقولة والموازنة في كل قضية متنازع عليها، وتحديد فضائل كل قرار بالحق مع الأخذ بعين الاعتبار الظروف الخاصة في كل حالة، وأن كل توازن متلازم مع درجة مقبولة من التضحية، والتي هي في حالات شائكة ومعقدة، وسيلة من وسائل تحقيق مبادئ حقوق الانسان".

وبما أنه في ضوء الحيثيات السابقة قرر المجلس الدستوري في قراره السابق المشار اليه رد الأسباب المدلى بها وقتذاك لجهة تعارض القانون المطعون فيه، مع العدالة الاجتماعية والمساواة،

وبما أنه لا يسع المجلس الدستوري في الطعن الراهن إلا ان يتبنى الحيثيات السابقة نفسها لأنه لم يجد خرقاً ومخالفة لمقدمة الدستور وللمادة السابعة منه وللاتفاقات الدولية المنضوي لبنان تحت لوائها، ولم يبين الطاعنون كيف يخرق القانون المطعون فيه العيش المشترك والانماء المتوازن ويؤدي الى تهجير اللبنانيين والى الفرز الطائفي والمذهبي، وبقيت أقوالهم لكل هذه الجهات عامة وغير مؤيدة بأي دليل،

وبما أن مراجعة الطعن لم تبين كيف يمكن ان يؤدي القانون المطعون فيه الى إفراغ بيروت والمحافظات والمناطق من اللبنانيين ضرباً للعيش المشترك والأمن الاجتماعي،

وبما ان المجلس الدستوري في قراره السابق المنوه به بشأن حق السكن بيّن ان الحريات والحقوق الأساسية التي ضمنها الدستور لم تخرق بالقانون المطعون فيه، وهذا ما ينطبق أيضاً على الطعن الراهن، وخاصة ان لا حقوق مكتسبة في عقود الايجارات الممددة، فالحق بالسكن يجب أن توفره الدولة وليس المالك، ومن ضمن الأسس التي قام عليها الاقتصاد اللبناني الذي هو، وفق الفقرة (و) من مقدمة الدستور، "نظام اقتصادي حر يكفل المبادرة الفردية والملكية الخاصة"،

وبما ان ما سبق من حيثيات يبيّن أن لا خرق ومخالفة للاتفاقات الدولية المنضوي فيها لبنان بشأن التمييز ضد المرأة وحقوق الطفل، لذلك لا يكون القانون المطعون في دستوريته قد تعارض لهذه الناحية والدستور.

ثانياً: التمييز بين المواطنين في الأماكن السكنية ذاتها، وبين الأماكن غير السكنية وبين الأماكن السكنية التي كانت تعتبر فخمة

بما أن القانون المطعون فيه ميّز بين أصحاب مراكز ووضعيات قانونية مختلفة،

وبما أن القانون المطعون فيه قد وضع أحكاماً قانونية متباينة لفئات المستأجرين بحسب أوضاعهم، وفي ضوء حق التقدير المتروك للسلطة الاشتراعية والمتعلق بأولويات السياسات العامة،

لذلك لا يكون القانون المطعون فيه لهذه الناحية قد خرق مبدأ المساواة الذي ضمنه الدستور.

ثالثاً: التمييز بين اللبنانيين وغير اللبنانيين والتمييز العنصري

بما أن مراجعة الطعن أوردت ان المادتين 4 و22 من القانون المطعون فيه حرمتا غير اللبنانيين من مساهمة الصندوق، وأضيف في التعديلات الأخيرة حرمانهم من التعويضات كلها،

وبما ان المادة 4 المنوه بها نصت على أنه: "لا يستفيد من تقديمات هذا الصندوق المستأجر غير اللبناني"،

وبما ان المادة الثالثة من القانون المطعون فيه في فقرتها الثانية نصت على أنه "يهدف هذا الصندوق الى مساعدة جميع المستأجرين المعنيين بهذا القانون الذين لا يتجاوز معدل دخلهم الشهري خمسة أضعاف الحد الأدنى الرسمي للأجور وذلك من طريق المساهمة في دفع الزيادات "كلياً" أو "جزئياً" حسب الحالة التي تطرأ على بدلات ايجاراتهم تنفيذاً لأحكام هذا القانون"،

وبما أن القانون المطعون فيه ميّز بشأن اللبنانيين بحسب مداخيلهم شرطاً لمساهمة الصندوق، اي ميّز بين أصحاب مراكز ومواقع قانونية مختلفة لجهة المداخيل الشهرية، وهذا التمييز يندرج في اطار مساعدة ذوي المداخيل المتدنية الذين لا قدرة لهم على دفع ما يترتب عليهم من أعباء مالية، نتيجة دخول القانون المطعون فيه حيز التنفيذ، وبالتالي يندرج هذا التمييز في اطار السعي لتحقيق التوازن الإجتماعي والعدالة الاجتماعية التي نصت عليها مقدمة الدستور، ولا يتعارض مع المساواة التي ضمنها الدستور،

وبما انه لا يجوز تطبيق مبدأ المساواة بين اللبناني والأجنبي، لجهة الحصول على مساعدة من الصندوق، لكونهما لا يقعان في المركز القانوني نفسه، ولا يجوز تحميل الخزينة العامة أعباء دفع مساعدات مالية للمستأجرين غير اللبنانيين،

وبما أن الاعلان العالمي لحقوق الانسان والاتفاقات الدولية أخذت بالاعتبار أوضاع الدول الخاصة، ولم تتناول الحقوق بشكل مجرد عن الأوضاع الواقعية للدول وامكاناتها المادية،

لذلك لا يعتبر التمييز بين اللبنانيين أنفسهم لجهة الاستفادة من الصندوق المنصوص عليه في القانون المطعون في دستوريته، ولا التمييز بينهم وبين الأجانب، مخالفاً للدستور وللمعاهدات الدولية وللاعلان العالمي لحقوق الانسان، فللمواطن حقوق على دولته تختلف عن حقوق الأجنبي، وهذا لا يندرج مطلقاً في اطار التمييز العنصري، فالقانون المطعون فيه لم يمنع الأجانب، ممن هم في وضع قانوني، من السكن على الأراضي اللبنانية،

وبما أن المادة 22 من القانون المطعون في دستوريته، نصت على استرداد المأجور للضرورة العائلية أو لأجل هدم البناء الذي يقع فيه المأجور، واقامة بناء جديد مكانه، لقاء تعويض حدده القانون في كلتي الحالتين،

وبما أن الفقرة الرابعة من المادة نفسها، أي المادة 22، إستثنت المستأجرين غير اللبنانيين من التعويض في الحالتين المذكورتين أعلاه،

وبما أن الاعلان العالمي لحقوق الانسان يضمن الحقوق والحريات المتعلقة بالكرامة الانسانية،

وبما أن القانون المطعون فيه لم يحرم غير اللبناني من حق السكن على الأراضي اللبنانية،

وبما أن هذا الاستثناء من التعويض لا يتعارض مع الاعلان العالمي لحقوق الانسان و لا مع مقدمة الدستور، لذلك تكون الفقرة الرابعة من المادة 22 من القانون المطعون في دستوريته غير مخالفة للدستور.

رابعاً: تعليق القانون على شرط مستقبلي بانشاء الصندوق:

بما أن القانون المطعون فيه أنشأ صندوقاً هو حساب مدين للايجارات السكنية المشمولة بأحكامه في المادة الثالثة منه، وعلّق في المادة /58/ منه الأحكام المتعلقة بالحساب لحين دخول الصندوق حيّز التنفيذ، فلا يكون في الأمر مخالفة دستورية ولا يتعارض ذلك مع نص المادة /60/ من القانون التي تنص على أنه يعمل به فور نشره في الجريدة الرسمية، ما يعني أنه يُعمل بالقانون فور نشره بما فيه المادة 58 التي علقت تطبيق أحكام المواد المتصلة بحساب المساعدات والتقديمات كما المراجعات القضائية....وبالتالي لا يكون ثمة تناقض بين المادة 58 والمادة 60 و لاسيما ان هذا التعليق مجرد تدبير اجرائي.

خامساً: التمييز في بدء المهل غير الموحدة على جميع اللبنانيين استنادًا للمواد 3 و55 و58 و60 من القانون المطعون فيه:

بما أن القانون المطعون في دستوريته حدد مهلاً مختلفة لوضعيات دعاوى قانونية مختلفة الواحدة عن الأخرى،

وبما أن تحديد هذه الأحكام القانونية يدخل في دائرة التشريع المتروك للسلطة الاشتراعية، لذلك لا يُعتبر تحديد هذه المهل المختلفة من حالة الى أخرى تمييزاً بين اللبنانيين، ولا يشكل بالتالي انتهاكاً للدستور.

سادساً: طلب إبطال المادتين /58 و59/ لمخالفتهما مبدأ الفصل بين السلطات، المكرس في الدستور

بما أن أحكام القانون المتعلقة بالصندوق عُلقت حتى دخوله حييز التنفيذ في المادة 58 منه، كما وأن المادة 59 ألغت جميع الأحكام المخالفة لهذا القانون أو غير المتفقة ومضمونه، فلا يكون في الأمر مخالفة أو أي خرق لمبدأ الفصل بين السلطات المكرس دستورياً، طالما أن المادة 6 منه نصّت على أن: "تخضع إدارة أموال هذا الصندوق بما في ذلك أصول الانفاق والجباية لنظام مالي يصدق بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية".

وبما أنه لا خرق ولا مخالفة دستورية في إعطاء السلطة التنفيذية من قبل السلطة الاشتراعية حق إصدار نظام مالي يصدق بمرسوم في مجلس الوزراء، لأن مثل هذا النظام المالي يتطلب أحكاماً تقنية وفنية هي أبعد ما تكون عن متناول السلطة الاشتراعية، الأمر المتعارف عليه في الأنظمة الديمقراطية البرلمانية،

وبما أن النظام المالي للصندوق يندرج في إطار المراسيم التنظيمية التي يتطلبها وضع القوانين موضع التنفيذ،

وبما أن المراسيم التنظيمية تدخل في إطار صلاحيات السلطة الإجرائية،

وبما أن المادة 58 علقت المراجعات القضائية وتنفيذ القرارات ريثما يبدأ العمل بتقديمات الصندوق،

وبما أن ما ورد في المادتين 58 و59 من القانون المطعون في دستوريته لا علاقة له بمبدأ الفصل بين السلطات،

لذلك يكون طلب الإبطال بسبب انتهاك مبدأ الفصل بين السلطات في غير محله.

سابعاً: التناقض بين إنشاء الحساب وإنشاء الصندوق

بما أن الفقرة الأولى من المادة الثالثة من القانون المطعون فيه نصت على أنه:"يُنشأ حساب مدين للايجارات السكنية المشمولة بأحكام هذا القانون (يشار اليه في هذا القانون بالصندوق) خلال أربعة أشهر من تاريخ نشر هذا القانون، ويكون تابعاً لوزارة المالية وتمسك حساباته لدى مديرية الخزينة في هذه الوزارة".

لذلك لا تناقض بين الحساب والصندوق، ولا خرق ولا مخالفة دستورية، طالما أن النص واضح كفاية.

ثامناً: تغيير شروط عقد الايجار بارادة منفردة من الدولة، وإنقاص الضمانات المعطاة للمستأجرين وتحديد بدلات ايجار مبالغ فيها بلغت 4% من قيمة المأجور وتخفيض التعويض وجعله رمزياً، وارتفاع نفقات الترميم في البناء:

بما أن المشترع يتدخل في تعديل شروط التعاقد الأصلي، وخاصة بعد التمديد وإستمرار قوانين الايجارات الاستثنائية لمدة تفوق سبعين عاماً، لتحقيق التوازن بين موجبات وحقوق الفريقين في مسألة تعتبر من صميم صلاحياته الاشتراعية وله أن يحدد النسبة من قيمة المأجور، وله أن يحدد القيمة النسبية للتعويض، وأن يحدد من مِن الفريقين يتحمل نفقات ترميم البناء، كل ذلك عملاً بمبدأ المواءمة، ما يخرج هذه الأمور عن إختصاص المجلس الدستوري، لأنها لا تشكل خرقاً أو مخالفة للدستور.

تاسعاً: عدم دستورية اللجنة في تأليفها وعدم توافر المواصفات القضائية في أعضائها، ومخالفة مبدأ الفصل بين السلطات، ولمبدأ حق كل إنسان في اللجوء الى المحاكم الوطنية لإنصافه

بما أن المجلس الدستوري في قراره السابق رقم 2014/6 أبطل الأحكام المتعلقة باللجنة لعدم توافر الضمانات القضائية فيها ولأن أحكامها كانت مبرمة وغير قابلة لأية مراجعة،

وبما أن القانون الحالي المطعون فيه إستجاب لقرار المجلس الدستوري وأحاط اللجنة بالضمانات الكافية لجهة درجة القاضي الذي يترأسها ولجهة المواصفات التي يجب أن تتوافر في أعضائها ولجهة إخضاع قراراتها للمراجعة،

وبما أن تأليف لجان شبه قضائية ولجان إدارية ذات صفة قضائية، أمر لا يخالف الدستور طالما تتوافر في تأليفها وفي أعضائها الضمانات القضائية المشار إليها في المادة 20 من الدستور، ولا يخالف مبدأ فصل السلطات، خصوصًا في الدولة الديمقراطية البرلمانية التي تعقدت فيها المنازعات المحتوية على دقائق فنية وإقتصادية وإجتماعية وسواها.

وبما أن اللجنة أصبحت محصنة قضائياً بعد التعديلات التي طرأت على أحكامها في القانون المطعون فيه، فلا يكون ثمة خرق أو مخالفة للدستور اللبناني في مادته العشرين، ولا للمادة

8 من الإعلان العالمي لحقوق الانسان، ولها بالتالي أن تعين بدل الايجار في ضوء الأحكام الواردة في القانون،

عاشراً: فرض مصاريف تعجيزية على المستأجرين للوصول الى حقوقهم مخالفة للمبدأ الدستوري في حق كل مواطن في المطالبة القضائية والوصول الى حقوقه دون تكلفة

بما أن العدالة في لبنان ليست مجانية، وإن كانت هذه المجانية هدفاً مشروعاً يتوجب السعي لتحقيقه تشريعياً، وطالما أن هناك قانوناً يحدد الرسوم القضائية، وطالما أن الدستور لم ينص على أن العدالة في لبنان هي دون كلفة، فلا يكون ثمة خرق أو مخالفة للدستور.

لـــــــهـذه الأســـــباب

وبعد المداولة
يقرر المجلس الدستوري باجماع الأعضاء الحاضرين
أولاً- في الشكل: قبول المراجعة الواردة ضمن المهلة القانونية مستوفية جميع الشروط الشكلية المطلوبة.
ثانياً- في الأساس: رد المراجعة للأسباب المبينه أعلاه.
ثالثاً- إبلاغ هذا القرار الى المراجع الرسمية المختصة ونشره في الجريدة الرسمية.
قراراً صدر في 2017/3/30

الأعضـاء

محمد بسام مرتضى صلاح مخيبر سهيل عبد الصمد توفيق سوبره

زغلول عطيه أنطوان خير أنطوان مسرة أحمد تقي الدين

نائب الرئيس **الرئيس**
طارق زياده عصـام سليمان

قرار رقم 4
تاريخ: 2017/8/31
رقم المراجعة: 2017/3

المستدعون النواب: سامي الجميل، نديم الجميل، سامر سعادة، ايلي ماروني، فادي الهبر، ميشال دوري شمعون، فؤاد السعد، سليم كرم، خالد الضاهر وبطرس حرب.

إن المجلس الدستوري الملتئم في مقره بتاريخ 2017/8/31 برئاسة رئيسه عصام سليمان وحضور نائب الرئيس طارق زيادة، والأعضاء أحمد تقي الدين، أنطوان مسرّه، أنطوان خير، زغلول عطيه، توفيق سوبره، سهيل عبد الصمد، صلاح مخيبر ومحمد بسام مرتضى.

وبعد الاطلاع على ملف المراجعة والمستندات المرفقة، والرامية الى تعليق العمل بالقانون رقم 45 والمنشور في العدد 37 من الجريدة الرسمية الصادر في 21 آب 2017 والمتعلق بتعديل واستحداث بعض المواد القانونية الضريبية لغايات تمويل رفع الحد الأدنى للرواتب والأجور وإعطاء زيادة غلاء معيشة للموظفين والمتعاقدين والاجراء في الإدارات العامة وفي الجامعة اللبنانية والبلديات واتحادات البلديات والمؤسسات العامة غير الخاضعة لقانون العمل وتحويل رواتب الملاك الإداري العام وافراد الهيئة التعليمية في وزارة التربية والتعليم العالي والاسلاك العسكرية، وابطال القانون المطعون فيه.

وسندًا للمادة 19 من الدستور وللمادة 20 من القانون رقم 1993/250 وتعديلاته (انشاء المجلس الدستوري) والمادة 34 من القانون رقم 2000/243 (النظام الداخلي للمجلس الدستوري).

ومع حفظ بت مراجعة الابطال في الشكل والأساس، وريثما يصدر القرار بشأن القانون المطعون فيه،

يقر المجلس الدستوري بالاجماع:

تعليق مفعول القانون المطعون في دستوريته رقم 45 تاريخ 21 آب 2017، وإبلاغ هذا القرار الى كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء، ونشره في الجريدة الرسمية.

قرارًا صدر في 2017/8/31

الأعضـاء

محمد بسام مرتضى صلاح مخيبر سهيل عبد الصمد توفيق سوبره

زغلول عطيه أنطوان خير أنطوان مسرة أحمد تقي الدين

نائب الرئيس	**الرئيس**
طارق زياده	عصـام سليمان

5

قرار رقم 2017/5
تاريخ: 2017/9/22
رقم المراجعة: 2017/3 تاريخ 2017/8/30

المستدعون: النواب السادة: سامي الجميل ونديم الجميل وسامر سعاده وايلي ماروني وفادي الهبر وميشال دوري شمعون وفؤاد السعد وسليم كرم وخالد الضاهر وبطرس حرب.

القانون المطعون في دستوريته:

القانون رقم 45 الصادر بتاريخ 2017/8/21 والمنشور في الجريدة الرسمية، العدد 37 تاريخ 2017/8/21.

إن المجلس الدستوري،

الملتئم في مقره بتاريخ 2017/9/22، برئاسة رئيسه عصام سليمان وحضور نائب الرئيس طارق زياده، والأعضاء: أحمد تقي الدين وأنطوان مسرة وأنطوان خير وزغلول عطية وتوفيق سوبره وسهيل عبد الصمد وصلاح مخيبر ومحمد بسام مرتضى.

وعملاً بالمادة 19 من الدستور،

وبعد الاطلاع على ملف المراجعة وسائر المستندات المرفقة بها، وعلى محضر جلسة مجلس النواب الذي أقرّ فيها القانون المطعون في دستوريته، وعلى تقرير العضو المقرر المؤرخ بتاريخ 2017/9/14،

وبما ان السادة النواب المذكورة أسماؤهم أعلاه تقدموا بمراجعة سجلت في قلم المجلس الدستوري بتاريخ 2017/8/30، ترمي الى تعليق مفعول القانون المطعون في دستوريته وابطاله

وبما ان السادة النواب الذين تقدموا بالمراجعة أدلوا بالأسباب الآتية:

1. مخالفة القانون المطعون فيه أحكام المادة 36 من الدستور وأحكام المواد 78 الى 85 من النظام الداخلي لمجلس النواب، لأنه لم يحصل التصويت بالمناداة على القانون بمجمله، ولدى البدء بذلك حصلت عملية هرج ومرج أدت الى بلبلة كبيرة داخل القاعة، وكأن هناك خطة ممنهجة للضغط على رئيس مجلس النواب لمنعه من متابعة التصويت بالمناداة واحتساب الأصوات بصورة دستورية، وقد أدى هذا الضغط الى توقف رئيس المجلس عن المناداة وانتقاله الى المصادقة على القانون برفع الأيدي خلافاً لما يقتضيه الدستور، وذلك مثبت بالتسجيل الصوتي المرفق ربطاً.

2. مخالفة القانون المطعون فيه أحكام المادة 83 من الدستور ذلك أن المادة المذكورة تنص على مبادئ دستورية ترعى إعداد الموازنة وهي السنوية والوحدة والشمول والشيوع. وان مبدأ الشيوع في الموازنة يحكم تحصيل الايرادات، وهو يستند الى قاعدة مالية أساسية تفرض عدم تخصيص ايرادات اي لا يجوز تخصيص ايرادات معينة لتغطية نفقات محددة، فتجمع كل الايرادات التي تحصّلها الخزينة العامة لحساب الدولة في مجموعة واحدة وتسدد منها كل النفقات العامة دون تخصيص أو تمييز وهو مكمل لمبدأ شمول الموازنة، ذلك أن وحدة الموازنة هي الأساس. والقانون المطعون فيه بما رمى اليه من تعديل واستحداث بعض المواد القانونية الضريبية لغايات تمويل نفقة

دائمة ومحددة، فيكون بذلك قد خالف المبادئ الدستورية التي تحكم المالية العامة والموازنة وبشكل خاص مبدأي الشمول والشيوع.

3. في مخالفة القانون المطعون فيه أحكام الفقرة (ج) من مقدمة الدستور والمادة 7 من الدستور وقد أدلى المستدعون بأن المادة 17 من القانون المطعون فيه بتكليفها الخاضعين لنظام الربح المقطوع ولاسيما منهم المهن الحرة (محامون، مهندسون، أطباء...) دون سواهم من المكلفين الخاضعين لضريبتي الباب الثاني والثالث، والذي يتمثل بإلزامية احتساب الايرادات مرة أولى لدى المنبع (عن طريق الاقتطاع من قبل المصارف والمؤسسات المالية نيابة عنهم) الى ايراداتهم السنوية المهنية، لكي يطبق عليها بعد حسم قيمة ضريبة الباب الثالث، معدل الربح المقطوع لاستخراج الربح الصافي الخاضع لضريبة الباب الأول يعني بايجاز أن الربح الخاضع للضريبة المهنية سوف يتصاعد عبؤه بفعل زيادة ايرادات جديدة نوعية سبق تكليفها بالضريبة المحددة لها. ويضيف المستدعون لأن هذا الاجراء لا يطبق الا على الباب الأول، مستثنياً بالتالي جميع المكلفين بضريبة الباب الثاني والباب الثالث، فهو بذلك يمس بالحقوق والضمانات الأساسية المعترف بها لكل مكلف لمخالفته مبدأي المساواة أمام الأعباء العامة واستقرار الأوضاع القانونية، فضلاً عن تسببه بازدواجية تكليف ضريبي وهو بذلك يخالف مبدأ المساواة أمام الضريبة المنصوص عليه في الفقرة (ج) من مقدمة الدستور والمادة 7 من الدستور. أضف الى ذلك، أن المادة 17 عينها نصت في البند ثانياً على اعتبار هذه الضريبة فيما خص المصارف عبئاً ينزّل من الايرادات وليس سلفة من ضريبة الأرباح، فيشكل هذا التعديل على طريقة الاحتساب ازدواجاً ضريبياً واضحاً بمعنى أن يكلف ذات الدخل مرتين خلافاً لمبدأ المساواة المنصوص عليه في الدستور، وينص على تمييز فيما خص ضريبة الدخل بين المصارف وسائر المؤسسات خلافاً للمبادئ الدستورية ويدخل كذلك تمييزاً لناحية معدل الضريبة على الأرباح بين المصارف العاملة في لبنان حسب بنية توظيفات كل مصرف. وهي بذلك تخالف مبدأ مساواة جميع المواطنين أمام الأعباء الضريبية وفقاً لأحكام الفقرة (ج) من مقدمة الدستور والمادة 7 من الدستور.

بنـــــاءً علـى مـــا تقـــدّم

في الشـــــكل: بما أن المراجعة المقدمة من عشرة نواب وردت ضمن المهلة المحددة في الفقرة الأخيرة من المادة 19 من القانون رقم 1993/250 مستوفية جميع الشروط الشكلية، فهي مقبولة شكلاً.

في الأســـــــاس: بما أن صلاحيات المجلس الدستوري حددت في المادة 19 من الدستور التي جاء فيها: «ينشأ مجلس دستوري لمراقبة دستورية القوانين.... »،

وبما أن المادة 18 الفقرة الأولى من القانون رقم 250 المتعلق بإنشاء المجلس الدستوري نصت على ما يلي: «يتولى المجلس الدستوري الرقابة على دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون»،

وبما أنه يتوجب معالجة الأسباب المدلى بها في المراجعة على التوالي:

أولاً- في مخالفة القانون المطعون فيه أحكام المادة 36 من الدستور

بما أن المجلس الدستوري لا ينظر الا في دستورية القوانين، لذلك لا مجال للنظر في القانون المطعون فيه في ضوء أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب، وينحصر البحث في مخالفة أحكام الدستور.

وبما أن الدستور نص في مقدمته على أن الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية،

وبما أن الدستور نص على أن لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية،

وبما أن الشعب في الأنظمة الديمقراطية البرلمانية ينتخب نوابه دورياً ليتولوا ممارسة السلطة نيابة عنه، وتحت إشرافه ومراقبته ليتمكن من محاسبتهم في الانتخابات وتحديد خياراته،

وبما أن المراقبة والمحاسبة تقتضيان الشفافية في أعمال السلطة الاشتراعية عند إقرار القوانين،

وبما أن الدستور نص على الأكثرية الواجب توافرها للنصاب القانوني في جلسات مجلس النواب ولاتخاذ القرار في كل من الأمور المطروحة على مجلس النواب، ومنها القوانين العادية والقوانين الدستورية، ما يعني أن للعدد دوراً حاسماً في اتخاذ القرار ووضع القوانين، وهو أمر طبيعي في الأنظمة الديمقراطية،

وبما أن ما نصت عليه المادة 36 من الدستور يقع في هذا السياق، وهو مرتبط جذرياً بطبيعة النظام الديمقراطي البرلماني الذي نص عليه الدستور،

وبما أن نص المادة 36 وضع في الدستور منذ العام 1926، ولم يجرِ المس به حتى يومنا هذا نظراً لأهميته وارتباطه الوثيق بطبيعة نظامنا الدستوري،

وبما أن المادة 36 من الدستور نصت صراحة على كيفية التصويت في مجلس النواب، وجاء فيها ما يلي:

«أما فيما يختص بالقوانين عموماً أو بالاقتراع على مسألة الثقة فإن **الأراء تعطى دائما بالمناداة على الأعضاء بأسمائهم وبصوت عالٍ**».

وبما أن الغاية من نص المادة 36 هي التصويت على مسألة الثقة، وعلى القوانين بشفافية تامة ليكون الشعب مطلعاً على ما يقوم به نوابه، وبخاصة أن القوانين التي يقرّها مجلس النواب، وعلى الأخص تلك المتعلقة بالمالية العامة، لها تأثيرات مباشرة عليه،

وبما أن القاعدة التي نصت عليها المادة 36 هي جوهرية وليست شكلية ولا تقبل الاستثناء لورود تعبير دائماً في النص الدستوري الواردة فيه، وقد اعتمدها النظام الداخلي لمجلس النواب في المادتين 78 و85 منه،

وبما أن الفقه الدستوري مستقر على التقيد بهذه القاعدة في التصويت على القوانين،

وبما أن التصويت العلني وبالمناداة بصوتٍ عالٍ ليس قاعدة شكلية بل شرط ضروري للمراقبة والمحاسبة في الأنظمة الديمقراطية البرلمانية،

وبما أنه لم يتبين من محضر الجلسة، التي أُقر فيها القانون، أن الأصول الدستورية، المنصوص عليها في المادة 36 من الدستور، قد روعيت في التصويت على القانون المطعون فيه،

لذلك فإن الطريقة التي اعتمدت في اقرار القانون جاءت مخالفة للدستور ويقتضي بالتالي إبطاله،

ثانياً- في مخالفة القانون المطعون فيه أحكام المادة 83 من الدستور

بما أن المجالس النيابية نشأت في الأساس من أجل الحفاظ على المال العام، وعدم فرض الضرائب العمومية والترخيص بجبايتها وانفاقها إلا بموافقة ممثلي الشعب في السلطة، كون المال العام هو مال الشعب ولا يجوز التفريط به،

وبما أن إجازة الجباية والانفاق بقرار من ممثلي الشعب وتحت رقابته يؤديان مبدئياً الى انتظام المالية العامة للدولة وضبط مداخيلها ومصاريفها،

وبما أن انتظام المالية العامة وضبطها لا يتمّان الا من خلال موازنة سنوية، تقدر فيها الواردات والنفقات لسنة قادمة، ويُعمل على تحقيق التوازن في ما بينها، وتتضمن اجازة بالجباية والانفاق،

وبما ان الواردات والنفقات الحقيقية تتطلب اجراء قطع حساب في نهاية كل سنة مالية،

وبما أن المادة 83 من الدستور نصت على ما يلي:

«كل سنة في بدء عقد تشرين الأول تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة ويقترع على الموازنة بنداً بنداً»،

وبما أن الدستور اعتمد مبدأ سنوية الموازنة، وهو يتيح وضع الضرائب والرسوم في القسم المخصص للواردات، ووضع المصاريف في القسم المخصص للنفقات، واجراء التوازن في ما بينهما للسنة القادمة، ويفسح في المجال أمام مجلس النواب لممارسة رقابة منتظمة ودورية، وخلال فترة وجيزة من الزمن، على المالية العامة، وعلى أعمال الحكومة في السنة التي انقضت،

وبما أن انتظام مالية الدولة العامة، وخضوع السلطة الاجرائية لرقابة السلطة الاشتراعية في مجال الجباية والانفاق، يقتضي معرفة حقيقية للواردات والنفقات من طريق قطع الحساب،

وبما أن الدستور نص في المادة 87 منه على «ان حسابات الادارة المالية النهائية لكل سنة يجب أن تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة...»

وبما أن الدستور ربط مبدأ سنوية الموازنة بمبدأ الشمول الذي يعني تضمين الموازنة جميع نفقات الدولة وجميع مداخيلها عن السنة القادمة،

وبما أن مبدأ الشمول يقضي بأن تكون النفقات مفصولة عن الواردات، وقد نصت المادة 51 من قانون المحاسبة العمومية على ما يلي: «تقيد الواردات المقبوضة برمتها في قسم الواردات من الموازنة»، ونصت المادة 57 من القانون نفسه « على عدم جواز عقد نفقة، الا اذا توافر لها اعتماد في الموازنة»،

وبما أن مبدأ الشمول يكتمل بمبدأ الشيوع في الموازنة أي مبدأ عدم تخصيص واردات معينة لتغطية نفقات معينة،

وبما أن مبدأ الشيوع وعدم تخصيص الواردات يعني أن يتم الانفاق، أياً كانت وجهته، بمأخوذات من الواردات، أياً كانت مصادرها،

وبما أن مبدأ الشيوع أي عدم التخصيص، يرتبط بمفهوم الدولة كونها كياناً سياسياً وقانونياً موحداً وجامعاً، وما يتوافر من موارد يجب أن تكون موارد مشتركة لتحقيق المنفعة العامة،

وبما أن مبدأ الشيوع هو القاعدة والاستثناءات عليه محدودة جداً، فيجري في بعض الحالات تخصيص ضرائب ورسوم لتغطية نفقات ذات صلة بالأمور التي فرضت عليها هذه الضرائب والرسوم تحديداً، أو نفقات تتعلق بالتنمية المحلية، كالضرائب والرسوم المجباة لصالح البلديات على سبيل المثال، أو تخصيص بعض الرسوم لتسديد دين عام كما في العديد من الدول،

وبما أن القانون المطعون في دستوريته وضع تحت العنوان الآتي:

«تعديل واستحداث بعض الموارد القانونية الضريبية **لغايات** تمويل رفع الحد الأدنى للرواتب والأجور وإعطاء زيادة غلاء معيشة للموظفين والمتعاقدين والأجراء في الادارات العامة وفي ...»

وبما أن تعبير "غايات" الذي ورد في العنوان المشار اليه لا يعني التخصيص انما يعني الهدف من تعديل واستحداث بعض الموارد القانونية الضريبية،

وبما ان مضمون القانون المطعون فيه لا يشير الى تخصيص الموارد الناتجة عنه لدفع الفروقات الناجمة عن زيادة الرواتب والأجور الناجمة عن القانون رقم 2017/46، انما لتغطية ما يترتب من نفقات اضافية على خزينة الدولة، كون الرواتب والأجور تدخل في النفقات العامة للدولة،

وبما أن ما تم إقراره من واردات وعلى النحو المذكور جاء خارج إطار الموازنة العامة للدولة، لا بل في غياب هذه الموازنة المستمر منذ سنوات عديدة، وكان ينبغي أن تصدر الموازنة في مطلع كل سنة، وأن تشتمل على جميع نفقات الدولة وارداتها عن سنة مقبلة، عملاً بأحكام المادة 83 من الدستور المشار اليها سابقاً،

وبما ان قانون الموازنة يجيز الجباية والانفاق لمدة سنة وفقاً لما ورد فيه، وقد جاء في المادة 3 من قانون المحاسبة العمومية أن «الموازنة صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة وارداتها عن سنة مقبلة وتجاز بموجبه الجباية والانفاق»،

وبما انه لا يجوز للدولة الجباية الا بصك تشريعي يتجدد سنوياً وهو بالتحديد الموازنة،

وبما ان قوانين الموازنة تجيز الجباية لسنة واحدة وفقاً لقانون الموازنة، وتجدد الاجازة السنوية بالجباية في مطلع كل سنة في قانون الموازنة الجديدة

وبما أنه في الأنظمة الديمقراطية لا شرعية للضريبة إلا إذا كانت قد أقرت جبايتها بحرية من قبل الأمة، ويعود لمجلس النواب أن يعبر عن هذه الموافقة التي لا يمكن إلا أن تكون مؤقتة، والتي يجب تجديدها دورياً، وينبغي أن تجيز قوانين الموازنة السنوية، لكل سنة، تحصيل واردات الدولة،

وبما أن المادة 86 من الدستور، وتأكيداً على هذه القاعدة، نصت على أنه في العقد الإستثنائي المخصص لإقرار الموازنة تجبى «الضرائب والتكاليف والرسوم والمكوس والعائدات الأخرى كما في السابق، وتؤخذ ميزانية السنة السابقة أساساً، ويضاف اليها ما فتح بها من الاعتمادات الاضافية الدائمة ويحذف منها ما أُسقط من الاعتمادات الدائمة، وتأخذ الحكومة نفقات شهر كانون الثاني من السنة الجديدة على القاعدة الاثني عشرية»، فلولا هذا الاذن الاستثنائي لما أجيز للدولة القيام بالجباية خلال شهر واحد،

وبما ان القاعدة الاثنتي عشرية وردت في المادة 86 من الدستور وفي المادة 60 من قانون المحاسبة العمومية التي جاء فيه ما يلي: «توضع الموازنات الاثنتا عشرية على أساس الاعتمادات الدائمة المرصدة في موازنة السنة السابقة على ان يؤخذ بعين الاعتبار ما أضيف اليها وما أسقط منها من اعتمادات دائمة»، ما يعني ان القاعدة هذه صالحة لشهر واحد فقط، وهي مرتبطة بالدعوة لعقد استثنائي من أجل اقرار الموازنة، أي حتى آخر شهر كانون الثاني،

وبما أنه لا يجوز فرض ضرائب ظرفياً انما في إطار موازنة سنوية تشكل برنامجاً إصلاحياً وانمائياً واقتصادياً واجتماعياً، بحيث تأتي الضرائب والرسوم وفق متطلبات الخطة الموضوعة،

وبما أن القانون المطعون فيه صدر في غياب الموازنة وخارجها فقد خالف مبدأ الشمول الذي نصت عليه المادة 83 من الدستور، وكان ينبغي أن يأتي في إطار الموازنة العامة السنوية، وفقاً للقواعد التي نص عليها الدستور،

لذلك هو مخالف للدستور

ثالثاً- في مخالفة القانون المطعون فيه أحكام الفقرة (ج) من مقدمة الدستور والمادة 7 من الدستور

بما أن مبدأ المساواة لا يطبق إلا على من هم في أوضاع قانونية واحدة أو متشابهة أو متماثلة،

وبما أنه يعود للمشترع، بما يمتلك من سلطة تقديرية، أن يميز بين المواطنين اذا كانوا في أوضاع قانونية مختلفة، أو في حال توافرت المصلحة العامة التي تبرر عدم المساواة، شرط أن يكون التمييز متوافقاً مع غاية القانون،

وبما أنه فيما يتعلق بضريبة الدخل والأعباء المتأتية عنها، فقد أرسى المشترع قواعد ضريبية مختلفة تتلاءم مع نشاط وقدرة الذين يكلفون بهذه الضريبة، مقسماً إياهم الى فئات متعددة بحيث تحتسب الضريبة على أساس نوعية دخل كل منهم، أو على أساس الطرق المعتمدة لإحتساب الارباح للتكليف بالضريبة، وبالتالي لا يطبق مبدأ المساواة الا على المكلفين الذين هم ضمن الفئة ذاتها دون سواهم من سائر المكلفين من الفئات الأخرى،

وبما ان المساواة أمام الأعباء الضريبية غير متوافرة في ما بين المكلفين بضريبة الباب الأول لاختلاف طرق احتساب الأرباح للتكليف بالضريبة على أساسها، بين مكلف على أساس الربح الحقيقي ومكلف على أساس الربح المقطوع ومكلف على حساب الربح المقدر، كذلك لا وجود للمساواة بالطبع بين هؤلاء وبين المكلفين بضريبة البابين الثاني والثالث لإختلاف نوعية دخل كل منهم،

وبما أن المستدعين أثاروا في مراجعة الطعن ما أسموه «الإزدواج الضريبي»، معتبرين أن المكلفين بضريبة الدخل على أساس الربح المقطوع سيكلفون، ووفقاً لأحكام المادة 17 من القانون المطعون فيه، بدفع الضريبة مرتين عن أموالهم المتمثلة بالفوائد والعائدات والايرادات العائدة لهم مرة أولى عندما يكلفون بضريبة الباب الثالث وهي سبعة بالمئة، ومرة ثانية عندما يكلفون بضريبة الباب الأول، بعد ضم صافي قيمة أموالهم المذكورة، بعد حسم قيمة ضريبة الباب الثالث، الى الايرادات السنوية لهؤلاء المكلفين، ليطبق عليها معدل للربح المقطوع لاستخراج الربح الصافي الخاضع لضريبة الباب الأول،

وبما أن المادة 17 من القانون المطعون فيه أخضعت لأحكام ضريبة الدخل، ولضريبة الباب الثالث منه بمعدل 7٪ فوائد وعائدات وايرادات كافة الحسابات الدائنة المفتوحة لدى المصارف بما فيها حسابات التوفير وفوائد وعائدات الودائع وسائر الالتزامات المصرفية بأي عملة كانت، وفوائد وايرادات وعائدات حسابات الإئتمان وادارة الأموال، وعائدات وفوائد شهادات

الإيداع التي تصدرها جميع المصارف، وسندات الدين التي تصدرها الشركات المغفلة، وفوائد وايرادات سندات الخزينة اللبنانية،

وبما أن الفقرة الثانية من المادة 17 من القانون المذكور أوردت ما نصه، «...أما اذا كانت هذه الفوائد والعائدات والايرادات عائدة الى مؤسسات تجارية ومهن حرة خاضعة للتكليف بضريبة الدخل على أساس الربح المقطوع، فانها تبقى خاضعة للضريبة المنصوص عليها في الفقرة (أولاً) أعلاه وتُضاف قيمتها الصافية، بعد حسم قيمة ضريبة الباب الثالث، الى الايرادات السنوية لتلك المؤسسات والمهن، ويطبق عليها معدل الربح المقطوع لاستخراج الربح الصافي الخاضع لضريبة الباب الأول».

وبما أنه، بناء على ما تقدم، تعتبر الأموال المتمثلة بالفوائد والعائدات والايرادات، التي تعود للمكلفين بالضريبة على أساس الربح المقطوع، تعتبر هي مطرح الضريبة بالنسبة لضريبة الباب الثالث وقيمتها (7٪) وفي حال ضم صافي هذه الأموال، بعد حسم ضريبة الباب الثالث، الى الايرادات السنوية لهؤلاء المكلفين (ان وجدت مثل هذه الايرادات)، وذلك لاستخراج الربح الصافي الخاضع لضريبة الباب الأول، فسوف يؤدي ذلك إما الى تكوين مطرح ضريبة الباب الأول كلياً من الأموال المتمثلة بالفوائد والعائدات والايرادات المشار اليها أعلاه، في حال وجود أي ايرادات أخرى، أو جزئياً في حال ضم صافي هذه الأموال الى الايرادات السنوية للمكلفين بالضريبة على أساس الباب الأول حال وجودها،

وبما انه اذا تكون مطرح الضريبة كلياً من الأموال التي أخضعت لضريبة الباب الثالث، فسوف تخضع مرة جديدة لضريبة الباب الأول، وعن الفترة الزمنية نفسها، الأمر الذي سيؤدي الى دفع الضريبة مرتين على الدخل نفسه.

وبما أن الفقرة الأخيرة من ثانياً من المادة 17 تضاعف عبء الضريبة على شريحة من المكلفين بدون تبرير العبء المضاعف، وتؤدي الى اشكالية في احتساب الفوائد على حساب التوفير المشترك وبخاصة بين الزوج و/أو الزوجة و/أو الأولاد،

لذلك يعتبر ما ورد فيها خرقاً لمبدأ المساواة أمام التكاليف العامة والضرائب، ومتعارضاً مع الفقرة (ج) من مقدمة الدستور، ومع المادة 7 من الدستور.

<--

رابعاً- الغموض في نص المادة الحادية عشرة من القانون المطعون فيه

بما أن المادة الحادية عشرة من القانون المطعون فيه جاءت في ست صفحات وتضمنت ثماني عشرة فقرة، وكل فقرة تضمنت عدة أقسام، ما يتعارض مع الأصول المعتمدة في نص القوانين،

وبما أن الغموض يشوب نص المادة الحادية عشرة المذكورة،

وبما أن الغموض في النص يفسح في المجال أمام تطبيقه بشكل استنسابي، وبطرق ملتوية، تسيء الى العدالة والمساواة بين المواطنين أو تنحرف عن النية غير الواضحة أساساً للمشترع،

عليه تعتبر المادة الحادية عشرة من القانون المطعون فيه مخالفة للدستور بسبب إفتقارها للوضوح.

لـــــــــــــذلك

وبعد المداولة،

يؤكد المجلس الدستوري بالإجماع على المبادئ الواردة في الحيثيات وعلى ان عدم إقرار موازنة عامة سنوية للدولة وعدم وضع قطع حساب لكل سنة يشكلان انتهاكًا فاضحاً للدستور.

واستنادًا الى كل مـــــا تقـــدّم

يقرر المجلس الدستوري بالإجماع:

أولاً- في الشكل: قبول المراجعة شكلاً لورودها ضمن المهلة مستوفية الشروط المطلوبة.

ثانياً- في الأساس: إبطال القانون رقم 45، المنشور في العدد 37 من الجريدة الرسمية بتاريخ 2017/8/21 برمته.

ثالثاً-نشر هذا القرار في الجريدة الرسمية.
قرار صدر في 2017/9/22

الأعضـاء

محمد بسام مرتضى صلاح مخيبر سهيل عبد الصمد توفيق سوبره

زغلول عطيه أنطوان خير أنطوان مسرة أحمد تقي الدين

نائب الرئيس **الرئيس**
طارق زياده عصـام سليمان

الباب الثانــي

تعليقات على قرارات المجلس الدستوري

1

المجلس الدستوري يؤكد على شفافية التشريع ووضوحه

قرار المجلس الدستوري رقم 2017/5 تاريخ 2017/9/22

الدكتور وليد عبلا
أستاذ في كلية الحقوق في الجامعة اللبنانية سابقًا

كان لقرار المجلس الدستوري رقم 2017/5 الذي صدر بتاريخ 2017/9/22 والمتضمن ابطال قانون الضرائب رقم45 تاريخ 2017/8/21 برمته وقع الصاعقة على السلطتين الاجرائية والتشريعية، كما أحدث ضجة مدوّية في أوساط النقابات العمالية. وفور صدور القرار المذكور، دعا رئيس الحكومة الوزراء الى جلسة لمجلس الوزراء تُعقد يوم الاحد (في 24 أيلول) لدراسة سبل معالجة انعكاسات قرار المجلس الدستوري. ودعا الاتحاد العمالي العام وهيئة التنسيق النقابية الى اضراب عام تحذيري يوم الاثنين (في 25 أيلول) مع التهديد باتخاذ "تدابير تصعيدية"، بما فيها الاضراب المفتوح، اعتبارا" من الثاني من تشرين الاول في حال أقدمت الحكومة على تجميد العمل بسلسلة الرتب والرواتب الجديدة التي لطالما انتظرها موظفو القطاع العام والقطاع التربوي.

ذلك أن القانون رقم 2017/45 الذي أبطله المجلس الدستوري انما وُضع لتمويل سلسلة الرتب والرواتب المشار اليها الصادرة بالقانون رقم 2017/46. والغاء القانون رقم 45 يعني عدم ايجاد الاعتمادات اللازمة لتنفيذ القانون رقم 2017/46 نظرا" للتلازم بين القانونين المذكورين، مع ما يشكل عدم دفع الرواتب على أساس السلسلة الجديدة من انعكاسات سلبية على الصعيدين السياسي والشعبي.

لم يأخذ المجلس الدستوري باعتباره عندما ألغى القانون رقم 2017/45 ما سيكون لقراره من وقع سيّئ على وضع الحكومة وما سيسببه لها من حرج وربما من مشاكل على أكثر من صعيد ولم يراعِ الاعتبارات السياسية والاجتماعية. أعن عدم دراية أو لا مبالاة بالشأن العام لم يأبه المجلس لنتائج ابطَال القانون المطعون فيه؟ كلا، على الاطلاق. بل لأن المجلس لا يراقب الاعتبارات التي استدعت التشريع، أي أنه لا ينظر في ملاءمة (l'opportunité) القانون (أنظر على سبيل المثال القرار رقم 2003/1، تاريخ 2003/11/21، والقرار رقم 2014/6 تاريخ 2014/8/6). فمهمة المجلس تنحصر في رقابة مدى انطباق القانون المطعون في دستوريته على الدستور، **الدستور بالمعنى الواسع**، أي ليس أحكام الدستور المكتوبة فحسب بل أيضا" مجموعة المبادئ التي يعتبر المجلس أن لها "قيمة دستورية" (أنظر القرار رقم 2001/4، تاريخ 2001/9/29).

تضمن قرار المجلس الدستوري رقم 2017/5 الجريء والمهم مجموعة مبادئ دستورية تتعلق بإجراءات التشريع ومدى الرقابة التي يمارسها المجلس على عمل السلطة التشريعية ستكون مدار بحثنا في هذا التعليق، فنتناول على التوالي : عدم صلاحية المجلس الدستوري للنظر في مخالفة القانون للنظام الداخلي لمجلس النواب (أولا")، ومبدأ الشفافية في التشريع(ثانيا")، ومبدأ المساواة أمام القانون(ثالثا")، والمبادئ التي ترعى الموازنة العامة وفق الدستور(رابعا")، وأخيرا" مبدأ وضوح النص التشريعي (خامسا").

1
صلاحية المجلس الدستوري تقتصر على رقابة مدى انطباق القوانين على الدستور

عمد المجلس الدستوري الى التذكير مجددا" بأن صلاحيته تقتصر على النظر في دستورية القوانين، أي في مدى انطباق القانون على الدستور. فمراجعة الطعن في دستورية قانون هي مواجهة بين نصين : النص القانوني المطعون فيه، والدستور بمعناه الواسع كما ذكرنا أعلاه. ولأن النظام الداخلي لمجلس النواب ليس مرجعا" دستوريا"، فان مخالفة القانون للنظام الداخلي للمجلس لا تعني مخالفة للدستور ولا تشكل، بالتالي، سببا" لابطال القانون المطعون في دستوريته (أنظر مثلا" القرار رقم 2014/6 المذكور أعلاه)، اللهم الا اذا وجد المجلس الدستوري في مواد النظام الداخلي مرتكزا" لمبادئ أساسية في النظام الديموقراطي البرلماني، الذي هو نظام لبنان السياسي عملا" بالفقرة "ج" من مقدمة الدستور، كما قال المجلس في قرار سابق له (قرار رقم 2001/4 تاريخ 2001/9/29). ولكن، في هذه الحالة لا يكون النظام الداخلي للمجلس بحد ذاته هو الاساس لإجراء الرقابة على القانون المطعون فيه، بل ما تضمنه هذا النظام من مبادئ مستمدة من الدستور ذاته. وقد أكد المجلس في قراره رقم 2017/5 اجتهاده السابق اذ ورد فيه صراحةً أنه "لا مجال للنظر في القانون المطعون فيه في ضوء أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب، وينحصر البحث في مخالفة أحكام الدستور".

يتفق اجتهاد المجلس الدستوري اللبناني من هذه الناحية مع ما ذهب اليه المجلس الدستوري الفرنسي الذي اعتبر، هو أيضا"، أن النظام الداخلي لكل غرفة من غرفتَي البرلمان [الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ] لا يعتبر جزءا" من الدستور، ولا يدخل في ما يُعرف بالكتلة الدستورية (le bloc de constitutionnalité)، بصرف النظر عما للنظام الداخلي من أهمية، من الناحيتين القانونية والعملية. فالنظام الداخلي هو الذي ينظم عمل مجلس النواب، وقد وصفه الفقيه بول باستيد (P. Bastid) بأنه "القانون الداخلي" للبرلمان، وهو يكمّل أحكام الدستور أو يفسرها أو يضع آليات لتطبيقها. بل قد يبتدع اجراءات لا ينص عليها الدستور ذاته. وقد ذهب الفقيه أوحين بيار (Eugène Pierre) الى القول، للدلالة على ما للنظام الداخلي [للبرلمان] من أهمية في تنظيم عمل السلطة التشريعية : "ان للنظام الداخلي، في أغلب الاحيان، تأثيرا" أكبر من تأثير الدستور ذاته على تسيير الشؤون العامة"[1]. وفيما يأتي أمثلة على ما ذكرناه.

---

[1]. بهذا الصدد:

Droit constitutionnel, PUF, 2è éd. 1999, p. 204 et p. 401 et s,. Zoller (E).

نصت المادة 10/53 (المعدلة) من الدستور على أنه لرئيس الجمهورية أن يوجه رسائل الى مجلس النواب، الا أن الدستور لم يحدد كيفية تعامل المجلس مع رسائل رئيس الجمهورية. فعمد النظام الداخلي لمجلس النواب الى سد هذا النقص بأن نظّم اجراءات عرضها على المجلس وما يمكن لهذا الاخير أن يقرر بشأنها (المادة 145 من النظام الداخلي). ومن الامثلة التي تشكل خير مثال على ما نقول هو "الاستعجال المكرر" الذي جاء به النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني، أي تقديم مشروع أو اقتراح قانون بصفة المعجل المكرر. فالاستعجال المكرر آلية "مبتكرة" للتشريع لا ينص عليها الدستور اللبناني ولا نجد لها مثيلا" في دستور الجمهورية الثالثة في فرنسا (1875- 1940) - الذي استوحى دستورنا منه العديد من أحكامه – ولا في أي دستور فرنسي آخر، بل هي "صنع في لبنان"، إذا جاز التعبير. وقد تولى النظام الداخلي للمجلس تنظيم دقائق هذه الآلية التي كثيرا" ما يلجأ اليها النواب، وفي بعض الاحيان الحكومة أيضا"، عند تقديم اقتراحات أو مشاريع قوانين ترتدي طابع العجلة ليجري اقرارها بسرعة لا توفرها اجراءات التشريع العادية [يقتضي عدم الخلط بين "الاستعجال المكرر" الوارد في النظام الداخلي لمجلس النواب و"الاستعجال" المنصوص عليه في المادة 58 من الدستور، كما يحصل أحيانا" في وسائل الاعلام].

من المفيد أن نذكر في هذا السياق أنه اذا كان النظام الداخلي للمجلس لا يشكل جزءا" من الدستور فهو، من جهة أخرى، لا يعتبر قانونا" بالمعنى "التقني" للكلمة، بل يُطلق عليه في فرنسا مصطلح "قرار" (Résolution)، لأن كل غرفة من غرفتي البرلمان تقرره بمفردها وبمعزل عن الغرفة الاخرى، ولأن رئيس الغرفة المعنية هو الذي يضعه موضع التطبيق ولا يحتاج الى اصدار من رئيس الجمهورية. ومع ذلك، ولأن النظام الداخلي ليس قانونا"، لا يمكن الطعن في دستوريته أمام المجلس الدستوري من دون نص صريح يولي المجلس مثل هذه الصلاحية، على اعتبار أن صلاحية هذا الاخير تقتصر على مراقبة دستورية القوانين.

في فرنسا، تنبّه المشترع الدستوري الفرنسي الى هذه المسألة، فنص صراحة في المادة 61 منه على أن النظام الداخلي لكل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ يجب أن يعرض قبل وضعه موضع التطبيق على المجلس الدستوري وألزم كلا" من رئيس الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ بأن يحيل النظام الداخلي عند اقراره، وأيضا" عند ادخال أي تعديل عليه، الى المجلس الدستوري ليمارس عليه رقابته قبل وضعه موضع التطبيق. وهذه الرقابة هي **رقابة الزامية ومسبقة واحترازية (Préventif)** الهدف منها التأكد من أن النظام الداخلي لا ينطوي على أي مخالفة للدستور. ولكن، إذا كانت رقابة المجلس الدستوري الزامية فهي لا تتم بصورة آلية، بمعنى أنه لا يحق للمجلس الدستوري أن يضع يده من تلقاء ذاته على النظام الداخلي بل عليه أن ينتظر الى أن يحيله اليه، بصورة رسمية، رئيس الغرفة المعنية [الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ]. هذا مع الاشارة الى أنه اذا كان كل من رئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ ملزما" بإحالة النظام الداخلي عند وضعه (وعندما يطرأ عليه تعديلات فيما بعد) الى المجلس الدستوري، فهو ليس مقيدا" بمهلة قانونية لإحالته، ويتمتع من هذه الناحية بسلطة استنسابية لأنه هو الذي يقرر متى يحيل النظام الى المجلس الدستوري فيحرّك الرقابة الدستورية. الا أن هذه السلطة الاستنسابية محدودة في الزمان لأن رئيس الجمعية الوطنية ومثله رئيس مجلس الشيوخ مجبر على احالة النظام الداخلي

لغرفته - وكل تعديل قد يطرأ عليه - عاجلا" أم آجلا" الى المجلس الدستوري على اعتبار أن هذا النظام لا يمكن وضعه موضع التطبيق قبل أن يمارس هذا الاخير رقابته الدستورية عليه[2].

أما **في لبنان**، فقد فات المشترع الدستوري عند انشاء المجلس الدستوري (المادة 19 المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في 1990/9/21) أن يُضمّن الدستور- عن قلة احتراز أو ربما عن قصد - نصا" شبيها" بنص المادة 61 من الدستور الفرنسي تمنح المجلس الدستوري صلاحية مراقبة دستورية النظام الداخلي لمجلس النواب. لذا، فان هذا النظام لا يخضع، بحد ذاته، لأي رقابة من أي نوع كان. ولا حاجة للقول، ان القانون الذي يقره مجلس النواب وينطوي على مادة مخالفة للدستور واردة في النظام الداخلي، يمكن للمجلس الدستوري أن يبطل هذه المادة، في حال طُعن في دستورية القانون، كون هذه المادة مخالفة للدستور لا للنظام الداخلي. ويعود لمجلس النواب، في هذه الحالة، أن يلغي أو أن يُعدّل النص المخالف للدستور الوارد في نظامه الداخلي في ضوء قرار المجلس الدستوري.

2
مبدأ الشفافية في التشريع

من المبادئ التي أعلنها المجلس الدستوري في قراره رقم 2017/5 موضوع هذا التعليق، مبدأ الشفافية في عمل السلطة التشريعية. وعند تحليل هذا المبدأ، يتبين أنه ينطوي على التزامين، على رئيس المجلس أن يطبقهما بدقة وصرامة.

الالتزام الاول، هو عدم التئام مجلس النواب ما لم يكن نصاب الجلسة مؤمنا"، وعدم اقرار أي مشروع أو اقتراح قانون الا بعد أن توافق عليه، بصورة واضحة وصريحة، الغالبية المطلوبة. فنصاب الجلسة هو العدد الادنى من النواب الواجب حضورهم بمقتضى الدستور لتنعقد الجلسة قانونا". أما الغالبية، فهي عدد الاصوات التي يجب أن يحظى بها مشروع أو اقتراح القانون لإقراره. فالأول (أي النصاب) يتعلق بعدد النواب الحاضرين، والثاني (أي الغالبية) بعدد الاصوات.

حدد الدستور النصاب والغالبية للقوانين العادية والقوانين الدستورية. فبموجب المادة 34 من الدستور، "لا يكون اجتماع المجلس قانونيا" ما لم تحضره الاكثرية من أعضاء الذين يؤلفونه وتتخذ القرارات بغالبية الاصوات". أما بالنسبة للقوانين الدستورية، فقد نصت المادة 79 من الدستور على أنه

لا يمكن لمجلس النواب أن يبحث أو أن يصوّت على "مشروع قانون يتعلق بتعديل الدستور" ما لم تلتئم أكثرية مؤلفة من ثلثي الاعضاء الذين يؤلفون المجلس قانونا" ويجب أن يكون التصويت بالغالبية نفسها.

الالتزام الثاني الذي فرضه الدستور، وعلى رئيس مجلس النواب (أو رئيس الجلسة، في حال غياب رئيس المجلس) أن يتقيد به ويطبقه بحزم، هو كيفية التصويت على مشاريع أو اقتراحات

---

[2]. أنظر خاصة:
Luchaire (F.), *Le Conseil constitutionnel*, Economica, 1980, pp. 99 – 106.

القوانين. ذلك أن الدستور لم يكتفِ بتحديد نصاب الجلسات والغالبية المطلوبة لإقرار القوانين، بل عيّن أيضاً" الطريقة الواجب اتباعها عند التصويت. فقد نصت المادة 36 من الدستور على أنه "فيما يختص بالقوانين عموما" أو بالاقتراع على مسألة الثقة فان الآراء تُعطى دائما" بالمناداة على الاعضاء بأسمائهم وبصوتٍ عالٍ". وعندما يتعلق الامر بالانتخاب "فتُعطى الآراء بطريقة الاقتراع السري". أما الآراء فتعطى "بالتصويت الشفوي بطريقة القيام والجلوس".

يتبين من الالتزامين المذكورين أعلاه، أن الدستور لم يترك للنواب لا تحديد نصاب الجلسات ولا الغالبية المطلوبة لإقرار مشاريع واقتراحات القوانين. فضلا" عن أنه فرض عليهم آلية التصويت، وهذه الاخيرة تختلف من حالة الى أخرى وفق الهدف الذي حدده لها المشترع. فالغاية من جعل الانتخاب يتم بطريقة الاقتراع السري، مثلا"، هو تمكين النائب - من حيث المبدأ - من الاقتراع لمن يشاء بحرية وبعيدا" عن الضغوط التي قد تمارس عليه. أما جعل التصويت على القوانين بالمناداة على النواب بالأسماء فلإضفاء الشفافية على اقرار القوانين، كما سنرى. والسؤال الذي يُطرح بهذا الصدد: لماذا تدخل المشترع الدستوري في هذه الاجراءات وحرص على تحديدها بدقة ولم يتركها، مثلا"، للنظام الداخلي لمجلس النواب؟

الجواب، هو أن الاجراءات المشار اليها أعلاه هي من صلب النظام الديموقراطي البرلماني. وهذا النظام تضبط عمله قاعدتان: **قاعدة العدد وقاعدة الشفافية.**

أ - قاعدة العدد: يقوم النظام الديموقراطي البرلماني على قاعدة أساسية مفاده وجود أكثرية (عددية) تحكم من خلال حكومة منبثقة منها، وأقلية تعارض وتصبو الى أن تصبح أكثرية، عن طريق الانتخابات النيابية، لتحل محل الاكثرية الحاكمة وتتسلّم مقاليد الحكم. فالعدد (أي عدد النواب) هو الذي يُعين "الاكثرية" ويوليها مقاليد الحكم، ويحدد في الوقت ذاته "الاقلية " المدعوة الى القيام بدور المعارضة. ولابد أيضا" من تحديد العدد الادنى من النواب لانعقاد جلسات المجلس والعدد الادنى من الاصوات لإقرار القوانين لتكون صادرة بموافقة نسبة معينة من ممثلي الشعب. قد يكون اقرار القوانين بالتوافق (بين الاكثرية والاقلية) محمودا" بل ومستحبا"، ولكن النظام البرلماني يتطلب، في نهاية المطاف، اتخاذ القرارات بأكثرية الاصوات لئلا تصاب الدولة بالشلل، كما يقول الفقيه فيليب أردان، وعلى الاقلية أن تنصاع للقرارات التي تتخذها الاكثرية رغم معارضتها لتلك القرارات. هذا هو جوهر الديموقراطية[3].

الا أن الديموقراطية الحقيقية الراقية ليست حكم العدد وحده بل هي أيضا" حكم القانون، بمعنى أنه على الاكثرية أن تحترم الدستور وتتقيد بأحكامه، وأن تلتزم بالقوانين النافذة، وأن لا تسن قوانين جائرة بحق الاقلية تمنعها، مثلا"، من ممارسة أنشطتها أو التعبير عن آرائها بحرية. هنا يبرز دور المحاكم أو المجالس الدستورية كحامية للأقلية (النيابية) - ومن خلال هذه الاقلية كحامية لحقوق المواطنين وحرياتهم بصورة عامة - من طغيان الاكثرية. يكفي أن نذكر بهذا الخصوص أن المجلس الدستوري في كل من فرنسا ولبنان كرّس، فعليا"، مبدأ سمو الدستور وأعطاه بُعده

---

3. Ardant (Ph.), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, LGDJ, 14è éd., 2002, p. 168.

القانوني عندما قضى بأن القانون "لا يعبّر عن الارادة العامة الا اذا كان متوافقا" مع أحكام الدستور"[4].

للدلالة على دور المجلس الدستوري في حماية الاقلية، نشير الى ما كان للقانون الدستوري الذي صدر في فرنسا بتاريخ 1974/10/29، وقضى بمنح حق الطعن في دستورية القوانين (العادية) الى ستين نائبا" أو ستين شيخا"(Sénateurs)، من أثر ايجابي سواء بالنسبة لحماية الأقلية البرلمانية أو لتفعيل دور المجلس الدستوري ذاته واغناء اجتهاده. فقد ارتفع عدد المراجعات التي بدأت ترد الى المجلس الدستوري ارتفاعا" كبيرا". وهذا الارتفاع في عدد المراجعات أدى الى تمكين المجلس من النظر في مواضيع بالغة الاهمية تتعلق بحقوق المواطنين على مختلف الصعد، وأصبحت السلطة الاجرائية ،عند وضعها مشاريع القوانين، تحسب حساب المجلس الدستوري ولو أنها مدعومة من أكثرية برلمانية مريحة[5]. لذا، يمكن القول أن المجلس الدستوري يمارس، الى حد بعيد، دور الناظم (Régulateur) للحياة السياسية، وقد وصفه البعض بأنه الاداة الدستورية لجمهورية الوسط (République du centre)، أي الجمهورية المعتدلة وغير المنحازة بتطرف لا الى اليمين (السياسي) ولا الى اليسار.

قاعدة الشفافية: ذكرنا أن الدستور اللبناني عيّن لمجلس النواب، في المادة 36 منه، آلية التصويت على القوانين. ويعود السبب في ذلك الى أن الشعب في الانظمة الديموقراطية البرلمانية ينتخب نوابه دوريا" ليتولوا ممارسة السلطة نيابة عنه وتحت اشرافه ومراقبته ليتمكن من محاسبتهم في الانتخابات، كما ورد في قرار المجلس الدستوري. وهذه المحاسبة تقتضي الشفافية في أعمال السلطة التشريعية عند اقرار القوانين ليكون المواطن على علم وبيّنة من الموقف الذي اتخذه ممثله (أو ممثلوه) عند اقرار القانون، فضلا" عن النشاط الذي يبذله بصورة عامة.

ان ما يُضفي على قاعدة الشفافية أهمية خاصة بالنسبة للمواطن في الانظمة الديموقراطية التمثيلية هو أن وكالة النائب مطلقة "ولا يجوز أن تربط بقيد أو شرط من قِبل منتخبيه" (المادة 27 من الدستور). هذا يعني أنه ليس للناخبين أن يُملوا على ممثليهم الموقف الذي عليهم أن يتخذوه ولا أن يتدخلوا في عملهم. فالنائب حر في مواقفه وخياراته وتوجهاته السياسية وليس عليه أي قيد من ناخبيه. لذا، لا يبقى للمواطن سوى أن يحاسب ممثله في الانتخابات القادمة (في حال ترشح مرة جديدة)، وهذا جُل ما يمكن له أن يفعله. وليتمكن من محاسبته ينبغي أن يكون على علم واطلاع على موقف ممثله في السلطة من القوانين التي أقرت، وما اذا كان هذا الاخير قد وافق عليها أم عارضها، وهل يتفق موقفه، المؤيد لها أو المعارض، مع رأي موكله.

انطلاقا" مما ذكر أعلاه، اعتبر المجلس الدستوري أن التصويت العلني وبالمناداة على النواب بأسمائهم وبصوت عالٍ وفق ما هو منصوص عليه في المادة 36 من الدستور ليس مجرد قاعدة شكلية بل "مرتبط جذريا" بطبيعة النظام الديموقراطي البرلماني" لأنه شرط ضروري لاجراء المراقبة والمحاسبة في هذه الانظمة. وما يدل على هذه النية عند المشترع هو أنه ورد في

---

[4]. أنظر دراستي: نشأة القضاء الدستوري في أوروبا ولبنان وتأثيره في القانون الدستوري، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري لعام 2016، ص 177 – 245، منشورة في هذا المؤلف.

[5]. أنظر بهذا الصدد:

Hamon (F.) et Troper (M.), *Droit constitutionnel*, LGDJ, 35e éd., 2014. p. 747 et s.

المادة 36 المذكورة تعبير **"دائما"**، ما يعني أن طريقة التصويت التي نص عليها الدستور هي الزامية ولا تقبل الاستثناء. وقد تبين للمجلس الدستوري، بعد الاطلاع على محضر جلسة مجلس النواب التي أقر فيها القانون المطعون في دستوريته المثبت بالتسجيل الصوتي، أنه لم يحصل التصويت بالمناداة وفق ما ينص عليه الدستور، اذ قام في القاعة "هرج ومرج" أدى الى توقف رئيس المجلس عن متابعة عملية التصويت بالمناداة واحتساب الاصوات بصورة دستورية، وانتقاله الى المصادقة على القانون برفع الايدي خلافا" لما يفرضه الدستور. وهذه مخالفة دستورية واضحة تبرر ابطال القانون المطعون في دستوريته.

خلاصة القول، انه بعد أن قضى المجلس الدستوري بأن قاعدة التصويت على القوانين المنصوص عليها في المادة 36 من الدستور، هي قاعدة دستورية الزامية مرتبطة جذريا" بطبيعة النظام البرلماني الذي نص عليه الدستور [الفقرة (ج) من مقدمة الدستور]، لم يعد من الجائز تجاوز هذه القاعدة عند اقرار القوانين، وبات لزاما" على مجلس النواب، في المستقبل، أن يتقيد بدقة بالإجراءات الواردة في المادة 36 المذكورة ليتسم عمله بالشرعية والشفافية. وبذلك يكون المجلس الدستوري قد أعطى للمادة 36 من الدستور الاهمية التي تستحق وألزم مجلس النواب بضرورة التقيد بها، فضلا" عن أنه كرّس حق المواطن في معرفة ما يقوم به ممثلوه في السلطة ليتمكن من محاسبتهم، وفي هذا تعزيز للديموقراطية الصحيحة.

3
مبدأ المساواة أمام القانون

تناول المجلس الدستوري في قراره رقم 2017/5 موضوع هذا التعليق، مبدأ المساواة أمام القانون المنصوص عليه في المادة 7 من الدستور وفي الفقرة (ج) من مقدمة الدستور. وغني عن البيان أن مقدمة الدستور هي، بمقتضى اجتهاد المجلس، جزء لا يتجزأ من الدستور ولها القيمة الدستورية ذاتها التي لمتن الدستور. وقد أكد المجلس هذا المبدأ في عدد كبير من قراراته[6].

هذه ليست المرة الاولى التي يتطرق المجلس فيها الى مبدأ المساواة، اذ سبق له أن عالجه في أكثر من قرار. وقد استقر اجتهاد المجلس على أن **مبدأ المساواة هو من المبادئ ذات القيمة الدستورية**، وهو يجد أساسه الدستوري في صلب الدستور وتحديدا" في الفقرة (ج) من مقدمة الدستور وفي المادة 7 منه. الا أن هذا المبدأ **ليس مطلقا"**، بمعنى أنه لا يطبّق الا على من هم في وضع قانوني واحد أو متشابه، ويمكن للمشترع، بما له من سلطة تقديرية، أن يشذ عنه ويميّز في المعاملة بين المواطنين اذا كانوا في أوضاع قانونية مختلفة، أو في حال وجود مصلحة عامة تبرر عدم المساواة، وشرط أن يكون التمييز متوافقا" مع غاية القانون (أنظر القرار رقم 2001/2 تاريخ 2001/5/10).

على سبيل المثال، اعتبر المجلس الدستوري في قرار له يتعلق بقانون صون الحق بسرية المخابرات (المعروف بقانون التنصت)، وهو القانون رقم 99/140 تاريخ 1999/10/27، أنه يمكن للمشترع أن يميز بين رئيس الجمهورية من جهة، ورئيس مجلس النواب والنواب ورئيس

---

[6]. قرارات المجلس الدستوري بشأن مقدمة الدستور في: **مجموعة قرارات المجلس الدستوري 1994 – 2014**، المجلس الدستوري، الجزء الاول، القرارات في دستورية القوانين.

مجلس الوزراء والوزراء من جهة أخرى، بما يتعلق باعتراض المخابرات، لأن رئيس الجمهورية في وضع قانوني مختلف عن وضعهم. ذلك أن رئيس الجمهورية مشمول بالمادة 60 من الدستور التي تجعله غير مسؤول الا في حال خرقه الدستور أو ارتكابه الخيانة العظمى، ويحاكم أمام المجلس الاعلى المنصوص عليه في المادة 80 من الدستور، فلا يمكن أن يكون محل ملاحقة من النيابة العامة. وبالتالي، لا يمكن أن تخضع مخابراته للاعتراض أو للتنصت، الامر الذي لا ينطبق على رئيس مجلس النواب والنواب الذين يخضعون لاحكام المادتين 39 و 40 من الدستور، ولا على رئيس مجلس الوزراء والوزراء الذين يخضعون للمادتين 70 و 71 من الدستور (قرار رقم 99/2 تاريخ 1999/11/24).

استنادا" الى هذا الاجتهاد المستقر، اعتبر المجلس أن مبدأ المساواة أمام الأعباء الضريبية لا يطبق الا على المكلفين الذين هم ضمن الفئة ذاتها من المكلفين دون سواهم من سائر المكلفين من الفئات الاخرى. وبما يتعلق تحديدا" بضريبة الدخل، فقد أرسى المشترع قواعد ضريبية مختلفة تتلاءم مع نشاط المكلفين وقدرتهم، فعمد الى تقسيمهم الى فئات متعددة تبعا" لطريقة احتساب الدخل. الا أن المادة 17 من القانون رقم 2017/45 المطعون في دستوريته حمّلت شريحة من المكلفين أعباء" ضريبية مضاعفة دون سواهم من المكلفين ضمن الفئة ذاتها، وذلك بأن فرضت عليهم دفع الضريبة على أموالهم المتمثلة بالفوائد والعائدات والايرادات مرتين : مرة عندما يكلفون بضريبة الباب الثالث (وهي 7%) ، ومرة ثانية عند تكليفهم بضريبة الباب الاول عن الفترة الزمنية ذاتها وعن الاموال التي خضعت لضريبة الباب الثالث. وقد اعتبر المجلس أن هذا "الازدواج الضريبي" الذي يصيب فئة من المكلفين بالضريبة على أساس الربح المقطوع دون سواهم ليس له أي مبرر ويشكل خرقا" لمبدأ المساواة أمام التكاليف العامة والضرائب، ومتعارضا" مع الفقرة (ج) من الدستور ومن المادة 7 من الدستور، ما يستوجب ابطال المادة 17 من القانون 2017/45.

تكمن أهمية قرار المجلس الدستوري في أنه كرّس مبدأ المساواة أمام الاعباء العامة، ومنها الضرائب، وجعل منه مبدأ" دستوريا" على المشترع أن يتقيد به. ولا بأس أن نشير في هذا السياق الى أن القضاء الاداري في فرنسا (وسار القضاء الاداري اللبناني على منواله) كان قد اعتبر مبدأ المساواة أمام القانون وأمام الاعباء العامة من "المبادئ العامة القانونية"(Principes généraux du droit) التي على الادارة العامة أن تتقيد بها. وقد استنبط القضاء الاداري المبادئ العامة من "روح التشريع"(de l'esprit de la législation)، على حد قول الفقيهين أوبي و دراغو، وفرض على الادارة احترامها. والقرار الاداري الذي يخالفها يكون عرضة للابطال من القاضي الإداري[7].

من المفيد أن نشير أيضا" الى الاختلاف بين ما يقرره القضاء الاداري والقضاء الدستوري. فعلى الرغم من أن لبعض المبادئ العامة القانونية التي أقرها القضاء الاداري قيمة دستورية، اعتبر هذا القضاء أنه بإمكان المشترع أن لا يتقيد بها وأن يسن قانونا" مخالفا" لها لأنه ليس للقضاء أن يمارس رقابة على دستورية القوانين. في حين أن عدم احترام أية سلطة ادارية

---

7. Auby (J.-M.) et Drago (R.), *Traité de droit administratif*, LGDJ, 2e éd. 1975, T. 2, p. 336 et 337.

لمبدأ قانوني عام أقره القضاء الاداري يشكل خرقا" لقاعدة قانونية ويُعرض قرارها للابطال[8]. هذا ما قال به أيضا" القضاء في لبنان. نقرأ في قرار لمحكمة التمييز اللبنانية (الغرفة الادارية) :

"على فرض وكانت المادة 30 من قانون الانتخاب [الصادر في 10 آب 1950] تتناقض والمادة 30 من الدستور كما يزعم المعترض فان على المحاكم أن تأخذ بالنص القانوني لأن صلاحيتها تنحصر بتطبيق القوانين دون أن تتعدى الى مدى انطباق هذه القوانين على الدستور"[9].

أما المبدأ الذي يقرر المجلس الدستوري أن له "قيمة دستورية"، على المشترع أن يحترمه ويتقيد به تحت طائلة ابطال القانون المخالف له في حال الطعن في دستوريته أمام المجلس. ذلك أن قرارات المجلس الدستوري هي ملزمة لجميع السلطات العامة، بما فيها السلطة التشريعية، ولكافة المراجع القضائية والادارية (المادة 13 من القانون رقم 250 تاريخ 1993/7/14- انشاء المجلس الدستوري، والمادة 52 من القانون 243 تاريخ 2000/8/7- النظام الداخلي للمجلس الدستوري). وهذا ما يميّز قرارات المجلس الدستوري عن قرارات سائر الهيئات القضائية الاخرى بما فيها القضاء الاداري.

نود أن نضيف أيضا"، على سبيل الاستفاضة، أن اعلان المجلس الدستوري عدم دستورية نص تشريعي ما هو في حقيقة الامر الا اعلان عدم صلاحية المشترع العادي لاتخاذ النص المخالف للدستور. ولكن، باستطاعة المشترع الدستوري، إذا شاء، أن يزيل المخالفة التي بسببها أبطل المجلس الدستوري القانون، وذلك عن طريق تعديل الدستور. كتب العميد جورج فيدال بهذا الصدد:
« La loi n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution. Cette formule justifie le contrôle de constitutionnalité, mais elle n'a cette vertu que parce qu'elle sous-entend que l'obstacle que la loi rencontre dans la Constitution peut être levé par le peuple souverain ou ses représentants s'ils recourent au mode d'expression suprême : la révision constitutionnelle. »

هذا ما حدا بعض الفقهاء الفرنسيين الى القول ان شرعية المجلس الدستوري مستمدة من كونه لا يملك الكلمة الاخيرة، بل هي تعود للمشترع الدستوري[10].

---

[8]. أنظر بهذا المعنى:
Odent (R.), *Contentieux administratif, Les cours de droit*, 1976-1981, Fascicule V, p.1703 et s., et notam. p. 1707.

[9]. قرار محكمة التمييز (الغرفة الادارية) تاريخ 2 نيسان 1951 رباط/الدولة اللبنانية (وزارة الداخلية)، **النشرة القضائية**
1951، ص 368 وما يليها. نشير الى أنه عند صدور هذا القرار كان مجلس شورى الدولة قد ألغي (للمرة الثالثة) بقانون 10 أيار 1950 وأنيطت صلاحياته بغرفة من محكمة التمييز (المنشأة مجددا"). وأعيد مجلس الشورى (نهائيا") بالمرسوم الاشتراعي رقم 14 تاريخ 1953/1/9. حول هذا الموضوع، شفيق حاتم، **القانون الاداري**، الاهلية للنشر والتوزيع، بيروت، 1979، ص 190- 191.

[10]. حول هذه المسألة:
Favoreu (L.) et autres, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 2e éd., 1999, p. 340 et s.

نعود في الختام فنذكّر بأن مبدأ المساواة هو، وفق اجتهاد المجلس الدستوري، من المبادئ الدستورية التي على المشترع أن يحترمها، الا أنه ليس مطلقا". هذا يعني أنه يمكن للمشترع الخروج عنه عند وجود أوضاع قانونية مختلفة تميز بين الافراد أو عندما تقضي بذلك مصلحة عليا، على أن يكون هذا التمييز مرتبطا" بأهداف القانون الذي نص عليه. كما أنه يمكن للمشترع أن يميّز في المعاملة بين اللبنانيين وغير اللبنانيين لأن المساواة المنصوص عليها في المادة 7 من الدستور انما تقتصر على اللبنانيين (أنظر القرار رقم 2001/2 المذكور سابقا").

4
المبادئ التي ترعى الموازنة

توقف المجلس الدستوري ملياً" عند أحكام الدستور التي ترعى الموازنة العامة لاسيما المادة 83 من الدستور التي تكملها المادة 87 منه. فبمقتضى المادة 83 " كل سنة في بدء عقد تشرين الاول تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة ويقترع على الموازنة بنداً" بنداً ". ومعلوم أن عقد تشرين الاول، وهو العقد الثاني، يبدأ في يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر تشرين الاول وينتهي في آخر السنة و"تخصص جلساته بالبحث في الموازنة والتصويت عليها قبل كل عمل آخر"(المادة 32 من الدستور). أما المادة 87 من الدستور فنصت على ان "حسابات الادارة المالية النهائية لكل سنة يجب أن تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة". وهذا ما يُعرف بقطع الحساب الذي يتوجب على الحكومة أن تضعه وتحيله الى المجلس ليوافق عليه في نهاية كل عام ويبرئ ذمتها.

يتبين من المواد المذكورة أعلاه، أن المبادئ التي تخضع لها الموازنة العامة بمقتضى الدستور، كما ورد في قرار المجلس الدستوري موضوع هذا التعليق، هي: مبدأ سنوية الموازنة، ومبدأ الشمول، ومبدأ الشيوع. ولكل مبدأ من هذه المبادئ، التي باتت مبادئ كلاسيكية في علم المالية العامة، هدف محدد يمكن تبيانه باختصار شديد كما يأتي.

مبدأ سنوية الموازنة: الهدف من مبدأ سنوية الموازنة هو تمكين مجلس النواب من ممارسة رقابة دورية خلال مدة من الزمن قصيرة نسبياً" على المالية العامة وعلى أعمال الحكومة في السنة المنصرمة. هذا مع العلم بأن السنة المالية في لبنان مطابقة للسنة المدنية (أي الميلادية) اذ نصت المادة 7 من قانون المحاسبة العمومية (الصادر بالمرسوم رقم 14969 تاريخ 1963/12/30) على أنه "توضع الموازنة لسنة مالية تبدأ في أول كانون الثاني وتنتهي في 31 كانون الاول".

مبدأ الشمول: بمقتضى مبدأ الشمول يجب أن تتضمن الموازنة جميع الواردات وجميع النفقات لسنة مالية، بحيث يسهل معرفة مجموع الواردات المقدر أنها ستدخل خلال السنة الى خزينة الدولة، والتي منها يتم الانفاق العام. وقد كرّس قانون المحاسبة العمومية المشار اليه أعلاه هذا المبدأ اذ نص في المادة 51 منه على أن "تقيد الواردات المقبوضة برمتها في قسم الواردات من الموازنة". كما نص في المادة 57 منه على عدم جواز عقد نفقة الا إذا توافر لها اعتماد في الموازنة.

مبدأ الشيوع:" هذا المبدأ هو مكمل لمبدأ الشمول الوارد أعلاه، ويقضي بعدم تخصيص واردات معينة لتغطية نفقات معينة. الا أن هذا المبدأ يمكن الخروج عنه في حالات استثنائية وضمن شروط وضوابط على السلطة التنفيذية أن تتقيد بها.

الا أنه من الجائز الخروج على مبدأي الشمول والشيوع في حالات معينة، كما أشرنا. ذلك أن ازدياد وظائف الدولة الحديثة واتساع دائرة الخدمات التي تقدمها تبعاً" لتطور مفهوم الدولة ذاتها من دولة حماية تُعنى، بالدرجة الاولى، بتأمين السلم الاهلي والدفاع عن الوطن، الى دولة رعاية وعناية لا يقتصر دورها على تأمين الحماية والامن فقط، بل يتوجب عليها أيضاً" تقديم الخدمات الاجتماعية على مختلف الصعد، من ضمان صحي وضمان البطالة والشيخوخة والتعليم والمحافظة على البيئة والكثير غيرها من الخدمات والتقديمات التي باتت تضطلع بها. هذا التطور

لمهام الدولة سمح بتجاوز مبدأي الشمول والشيوع في حالات كثيرة بحيث يمكن تخصيص واردات معينة لنفقات مرتبطة بها. كأن تخصص واردات رسم العبور البري (péage) لصيانة الطرقات وتحسينها، أو استعمال رسم الخروج على المسافرين بطريق الجو لتوسيع المطار وتطويره، أو استعمال واردات اليانصيب الوطني لمشاريع اجتماعية، وما الى ذلك. ولكن، يشترط في حالات عدم مراعاة مبدأي الشمول والشيوع وضع ضوابط دستورية وقانونية تمكّن مجلس النواب من ممارسة سلطته الرقابية على الانفاق الحكومي وفقا" لأحكام الدستور، كتحديد أهداف التخصيص ومدته وموارده ووسائل الاطلاع والرقابة التشريعية (أنظر بهذا الصدد قرار المجلس الدستوري رقم 2002/3 تاريخ 2002/7/15).

بالعودة الى القانون رقم 2017/45 الذي أبطله المجلس الدستوري وعنوانه: "تعديل واستحداث بعض الموارد القانونية الضريبية لغايات تمويل رفع الحد الادنى للرواتب والاجور واعطاء زيادة غلاء معيشة للموظفين والمتعاقدين والاجراء في الادارات العامة(...)"، اعتبر المجلس الدستوري أن تعبير **"غايات"** الوارد في العنوان لا يعني التخصيص "انما يعني الهدف من تعديل واستحداث بعض الموارد القانونية الضريبية". وأضاف: "ان مضمون القانون المطعون فيه لا يشير الى تخصيص الموارد الناتجة عنه لدفع فروقات الناجمة عن زيادة الرواتب والاجور الناجمة عن القانون رقم 2017/46، بل لتغطية ما يترتب من نفقات اضافية على خزينة الدولة" من جراء زيادة الرواتب والاجور في القطاع العام.

تأسيسًا على التعليل الوارد أعلاه، وبما أن ما تم اقراره من واردات جاء خارج إطار الموازنة العامة للدولة، لا بل في غياب هذه الموازنة (المستمر منذ سنوات عديدة)، اعتبر المجلس الدستوري أن القانون موضوع الطعن مخالف لمبدأ سنوية الموازنة. والى ذلك، وبما أنه لا يجوز فرض ضرائب ظرفية الا في إطار موازنة سنوية، ولأن القانون المطعون فيه صدر في غياب الموازنة وخارجها، يكون قد خالف أيضا" مبدأ الشمول. لكل هذه الاسباب قضى المجلس بأن القانون 45/ 2017 مخالف للدستور.

فور اعلان قرار المجلس الدستوري رقم 2017/5 المذكور، انتقد عدد من السياسيين هذا القرار قبل أن يقرأه بتمعن وروية، فصرّحوا لوسائل الاعلام بأن المجلس الدستوري "لم يكن موفقا" - على حد تعبيرهم - عندما اعتبر أن مجلس النواب لا يستطيع أن يفرض الضرائب الا من خلال الموازنة. ولعل ما أوقعهم في هذا الالتباس العبارة الواردة في القرار 2017/5 وهي: " لا يجوز فرض ضرائب ظرفيا" انما في إطار موازنة سنوية". فظنوا أن المجلس الدستوري وضع قاعدة عامة تُلزم مجلس النواب بعدم فرض الضرائب الا من ضمن الموازنة العامة، وهذا مخالف لأحكام الدستور لأنه بإمكان المجلس النيابي أن يسن قوانين ضريبية من خارج الموازنة ومستقلة عنها.

ان العبارة الواردة أعلاه والتي تسببت بالبلبلة، اجتزئت من سياقها في القرار. فالمقصود منها هو أنه لا يمكن فرض ضرائب لتغطية عجز في موازنةٍ لم تعرض بعد على مجلس النواب ولم يقرها، أي لا وجود لها من الناحية الدستورية. وهل يعقل أن يغفل عن بال المجلس الدستوري نص المادة 81 من الدستور التي تجيز لمجلس النواب فرض الضرائب بقانون وتحصر هذه الصلاحية فيه وحده؟ ألم يقرر المجلس الدستوري في عدد كبير من قراراته أن **مجلس النواب هو سلطة سيادية وأصيلة ومطلقة** وصاحب **"الولاية الشاملة" في التشريع**، وأنه يحق له أن يشرّع في جميع المواضيع وليس فقط في تلك التي جعلها الدستور حِكرا" عليه ومحجوزة لاختصاصه؟

(على سبيل المثال لا الحصر قرارات المجلس الدستوري رقم 1997/1 و 2000/1 و 2000/2 و 2001/1 و 2001/4 و 2002/1).

لوضع حد للغط الذي أثير حول القرار رقم 2017/5، عمد رئيس المجلس الدستوري (الدكتور عصام سليمان) الى اصدار بيان توضيحي مقتضب أشار فيه الى أن قرار المجلس لم يأت فيه أنه لا يحق لمجلس النواب أن يضع تشريعات ضريبية خارج الموازنة لأن **نص المادة 81** من الدستور **" صريح وواضح ولا يقبل الاجتهاد"**، وما ورد في القرار هو "أن القانون المطعون فيه جاء ليقلص العجز في الموازنة السنوية نتيجة زيادة الرواتب والاجور في القطاع العام، في حين أن الموازنة غير موجودة وغائبة منذ أكثر من عشر سنوات". بمعنى آخر، ما قصده القرار وما أوضحه رئيس المجلس الدستوري في بيانه هو أن القانون 2017/45 خالف مبدأ الشمول ولم تتوافر فيه الشروط التي تجيز التخصيص عند الضرورة. وقد أدى هذا البيان الى وضع حد للبلبلة والتأويل اذ أوضح حقيقة ما قصده المجلس الدستوري.

5
مبدأ وضوح النص التشريعي

اعتبر المجلس الدستوري في قراره رقم 2017/5 أن المادة 11 من القانون المطعون فيه مخالفة للدستور بسبب افتقارها للوضوح. هذه ليست المرة الاولى التي يؤكد فيها المجلس ضرورة أن يكون التشريع واضحا"، اذ سبق له أن تطرق الى هذه المسألة في قرارين سابقين (القرار رقم 2002/3 تاريخ 2002/7/10 والقرار رقم 2005/1 تاريخ 2005/8/6). ما هو معيار وضوح النص التشريعي؟ وما هي الغاية منه؟

أ ـ معيار وضوح النص التشريعي: مبدأ وضوح النص التشريعي مبدأ جديد نسبيا" في اجتهاد المجلس الدستوري، سواء في فرنسا أو في لبنان. فقد أشار المجلس الدستوري الفرنسي الى ضرورة وضوح النص التشريعي، لأول مرة، في قرار له بتاريخ 1982/7/27. الا أن القرار الاساس بهذا الشأن، وفق اجماع الفقهاء الفرنسيين، هو القرار الذي أصدره هذا المجلس بتاريخ 1999/12/16 لأنه اعتبر فيه أن وجوب أن يكون النص التشريعي قابلا" للفقه وواضحا" (وهي الترجمة التي اعتمدها المجلس الدستوري اللبناني في قراره رقم 2005/1 لمبدأ: Principe de l'accessibilité et de l'intelligibilité) **هو هدف ذو قيمة دستورية**. ثم أوضح اجتهاده هذا في قرار مهم أصدره في 27 تموز 2006. وقد استنبط المجلس الدستوري هذا المبدأ من "اعلان حقوق الانسان والمواطن" الذي صدر إثر الثورة الفرنسية الكبرى (1789). فما هو المقصود بالنص التشريعي الواضح؟

من الصعب اعطاء تعريف دقيق للقانون الواضح. فالوضوح كلمة مجردة ترتبط بعوامل ذاتية ليس من السهل الاحاطة بها. وككل المفاهيم المجردة يمكن الوقوف على كنهها من ضدها. وعليه، يمكن القول أن الوضوح هو نقيض الغموض، والعكس صحيح. ولكن، ما هو معيار كل من الوضوح والغموض، وكيف يمكن تحديد أي منهما، وبالنسبة لمن؟ فالناس ليسوا على درجة واحدة من العلم والثقافة والمعرفة والاختصاص والخبرة – ولا أقول الذكاء – وما هو واضح لرجل القانون قد يبدو غير واضح لغير المتخصص في القانون، وما هو واضح ومفهوم في قانون الضرائب

بالنسبة للمتخصص في هذا المجال قد يجده من لا يتعاطى هذا الشأن شديد الابهام ويصعب عليه فهمه. فهل يُعتمد كمعيار للتحديد الرجل العادي، أي المتوسط المعرفة؟

انطلاقا" مما ذكرنا، اعتبر عدد من الفقهاء الفرنسيين أن عدم وضوح النص لا يعني أن النص غير مفهوم، بل المقصود أن النص هو **غير قابل للفهم.** في الحالة الاولى، يتوقف عدم الفهم على الشخص الذي يقرأه، أي أن العلة تكون في الشخص. أما في الحالة الثانية، أي عندما يكون النص غير قابل للفهم، فتكون العلة في النص ذاته. بعبارة أخرى، ان النص المفهوم ليس النص الواضح تماما" بل النص القابل للفهم. ورأى آخرون أن وضوح القانون يقاس بالنسبة للأشخاص الموجه إليهم [في حال كان القانون يعني فئة من الناس بعينها]، فاذا لم يفقهوا معناه فهذا يعني أن القانون غير مفهوم. وفي كندا والولايات المتحدة الاميركية، على سبيل المثال، عرّف البعض القانون غير الواضح، وبالتالي غير المقبول، بأنه القانون الذي بلغ حدا" من عدم الدقة والغموض بحيث يتيح المجال للتعسف في تطبيقه[11].

اذا أردنا أن نضع معيارا" موضوعيا" لوضوح النص التشريعي، مع علمنا بصعوبة هذه المهمة، فإننا نرى أن النص الواضح هو النص الذي يتصف بالخصائص الآتية:

1. أن يكون النص مصاغا" بلغة سليمة وواضحة مع الدقة في استخدام المصطلحات القانونية.
2. أن يكون النص مقتضبا" قدر الامكان، ما يسهل فهمه.
3. أن يدل النص على مقصد وغاية القانون، أي أن يؤدي النص المعنى الذي يرمي اليه المشترع.
4. أن يكون النص مترابطا" وخاليا" من أي تناقض سواء بين مواده المتعددة أو داخل مادة بعينها لئلا يصبح غير قابل للتطبيق.
5. اذا كان القانون يتناول مسائل تقنية أو ينص على آلية خاصة لتطبيقه، ينبغي أن يحدد هذه المسائل والآلية بصورة كافية تزيل الغموض عنها لئلا يصبح القانون عرضة لتفسيرات متضاربة، ما يفسح في المجال للتعسف أو للاستنساب في تطبيقه.

ذكرنا أن المجلس الدستوري اللبناني يعتبر، على غرار المجلس الدستوري الفرنسي، أن النص الغامض مخالف للدستور لأنه، من جهة، يفسح في المجال أمام تطبيقه بصورة استنسابية وبطرق ملتوية تسيء الى العدالة والمساواة بين المواطنين. ومن جهة أخرى، لأنه قد يؤدي الى تحريف نية المشترع أو الانحراف عنها، ما يؤدي الى تطبيق القانون خلافا" لمقاصد هذا الاخير. هذا ما يتبين من القرارات التي أصدرها المجلس حتى الآن ونوردها فيما يأتي.

- نص القانون رقم 679 تاريخ 2005/7/19 على تأجيل النظر بالمراجعات أمام المجلس الدستوري ريثما يتم استكماله. وقد اعتبر المجلس الدستوري أن عبارة **"ريثما يتم استكماله"**، التي تعني أن المجلس غير مكتمل في هيئته القائمة (يومذاك)، غير واضحة وغير قابلة للفهم لأنها

---

[11]. أنظر بهذا الصدد:

Frison-Roche (M.-A.) et Baranès (W.), *Le principe constitutionnel de l’accessibilité et de l’intelligibilité de la loi*, Dalloz, 2000, doctrine, pp. 361- 368.

"تتضمن لواقعة أو وضع قانوني غير مفهوم ويصعب ربطه بكف يد المجلس عن النظر في المراجعات الواردة اليه"، ولا يتبين منها ما إذا كان في التأجيل تعليق لاختصاص المجلس أم تعطيل لعمله. فضلا" عن أن القانون "غير واضح وغير مفهوم بالنسبة للشرط أو الاجل اللذين تتوقف عليهما استعادة المجلس لاختصاصه الذي انتزعه منه المشّرع" (قرار رقم 2005/1 تاريخ 2005/8/6).

- من الامثلة على التناقض في مضمون مادة من مواد قانون تجعل النص لا معنى له، وبالتالي غير قابل للتطبيق عمليا"، ما ورد في المادة 8 من القانون رقم 99/140 تاريخ 1999/10/27(قانون صون الحق بسرية المخابرات - المعروف بقانون التنصت). فقد نصت المادة 8 المذكورة على أنه "لا يجوز اعتراض المخابرات التي يجريها المحامون الا بعد اعلام نقيب المحامين والتثبت من أن المحامي المقصود ارتكب أو شارك في ارتكاب جناية أو جنحة". فاعتبر المجلس، عن حق، ان اشتراط التثبت من حصول الفعل الجرمي قبل اجراء الاعتراض أو التنصت تنتفي معه الغاية من النص ويصبح بدون معنى، لأن الغاية من التنصت هي التثبت من حصول الفعل الجرمي. فاذا ما تم التثبت من هذا الفعل قبل اجراء التنصت فلا حاجة عندئذ الى التنصت (قرار رقم 99/2 تاريخ 1999/11/24. نشير الى أن المجلس أبطل المادة 8 المذكورة لمخالفتها مبدأ المساواة بين المواطنين).

- اعتبر المجلس في قراره رقم 2017/5 موضوع هذا التعليق أن المادة 11 من القانون 2017/45 مخالفة للدستور بسبب افتقارها للوضوح. ذلك أن هذه المادة جاءت في 6 صفحات (من أصل 12 صفحة يتألف منها القانون المذكور) وتضمنت 18 فقرة وكل فقرة احتوت على عدة أقسام. هذا الامر غير مألوف وغير مقبول، خاصة في قانون يتعلق بالضرائب، ويتعارض مع الاصول المعتمدة في صياغة القوانين، وكانت نتيجة سوء الصياغة هذه أن جاءت المادة 11 المشار اليها غامضة وغير مفهومة.

- نشير أخيرًا الى أن المجلس الدستوري اعتبر، بما يتعلق بالقوانين المالية بالذات، أن "عدم وضوح القانون أو عدم فقهه لا يؤديان الى ابطاله الا عند تجاوزه حدا" مفرطا" مبدئا" معناه". وأضاف المجلس: ان هذا الحل هو المعتمد "في الاجتهاد الدستوري الاكثر حداثة" (أنظر القرار رقم 2002/3 تاريخ 2002/7/15). ولعل ما حمل المجلس على اعتماد هذا المنحى المتشدد بالنسبة للقوانين المالية سببه، برأينا، أن عدم وضوح (أو غموض) القانون المالي يقاس بالنسبة الى فئة الناس الموجه اليهم والمعنيين مباشرة به وهم من الخاصة، أي ممن لهم معرفة وخبرة في الشؤون المالية، فضلا" عن أن القوانين المالية هي، بحد ذاتها، معقدة وتتضمن مسائل تقنية قد تكون بالغة الصعوبة، أو قد تبدو كذلك لمن هم من غير أهل الاختصاص.

ومع ذلك، نحن لا نؤيد أن يكون التشدد الذي أعلنه المجلس الدستوري في قراره المذكور أعلاه قاعدة عامة يُعمل بها في جميع الحالات، وبخاصة عندما يتجاوز الافراط في عدم الوضوح الهدف الذي أراد المشترع بلوغه ولا تبرره أي مصلحة عامة، وفق ما قضى به المجلس الدستوري الفرنسي في قرار مهم بتاريخ 2005/11/29. الى ذلك، فان القوانين المالية تهم كافة الناس وبخاصة عندما تنص على فرض ضرائب جديدة أو رفع معدل ضريبة موجودة من قبل. ومن واجب المشترع أن يسن قوانين واضحة وقابلة للفهم كما سبقت الاشارة، لأن وضوح التشريع يسهم في تحقيق الامان التشريعي (sécurité juridique). ونود أن نشير بهذا الصدد الى أن المحكمة الفدرالية

السويسرية، وهي أعلى سلطة قضائية في سويسرا، قضت في قرار لها يعود الى عام 2004، خلافا" لما ورد في قرار المجلس الدستوري اللبناني المذكور أعلاه، بأن القانون يجب أن يكون واضحا" بصورة كافية ليكون المتقاضون على بينة من حقوقهم وواجباتهم. وبما يتعلق بالتكليف بالضريبة بالذات، فان موضوع الضريبة ينبغي أن يكون محددا" في القانون بالوضوح والدقة المناسبين لفهمه.

ب – الغاية من وضوح النص التشريعي: يندرج اشتراط وضوح القانون في سياق الحفاظ على حقوق الانسان التي يكفلها له الدستور والقوانين المرعية الاجراء. فالدولة الحديثة هي دولة القانون. وما من دولة في عصرنا الحاضر الا وتزعم أنها "دولة قانون"!. والمقصود بدولة القانون هو، من جهة، أن تحترم الدولة الدستور والقوانين التي تسنها وتتقيد بأحكامها. ومن جهة أخرى، أن يكون بمقدور كل شخص أن يدافع عن حقوقه، وبخاصة تجاه الدولة بكافة أجهزتها، أمام قضاء مستقل.

تعاني الدول في عصرنا من تخمة في التشريعات نظرا" لاتساع وظائفها ومهامها وتشعبها. وقد باتت الحياة في المجتمعات الحديثة أكثر تعقيدا" عما كانت عليه في الماضي ومتطلباتها في ازدياد مطرد خاصة بعد أن غزتها التكنولوجيا المتقدمة التي تتطور بسرعة مذهلة يوما" بعد يوم. وقد انعكس هذا الواقع على القوانين فباتت أكثر تقنية وتعقيدا" وصعوبة على الفهم من ذي قبل. وأدى **التضخم التشريعي** الى صعوبة الاحاطة بكل ما صدر ويصدر من قوانين، وبالتالي الى عدم العلم بوجودها كلها نظرا" لضخامة عددها[12]. هنا تبرز المفارقة بين هذا الكم الهائل من القوانين المعمول بها و قاعدة "لا يمكن لأحد أن يعتد بجهله للقانون" (Nul n'est censé ignorer la loi). فبعد نشر القانون وفق الاصول المعتمدة (عادة في الجريدة الرسمية) تنشأ قرينة قانونية لا يمكن دحضها (une présomption irréfragable)، أي لا يمكن اقامة الدليل على عكسها (الا في بعض الحالات الاستثنائية)، على أن الجميع بات على علم – أو يفترض أنه على علم – بصدور القانون. وتهدف هذه القاعدة، المعمول بها من عهد الرومان، الى تحقيق الاستقرار في المجتمع اذ لا يعقل أن يتوقف تطبيق القانون على معرفة كل فرد به ، والتهرب منه بادعائه أنه لم يعلم بصدوره[13].

---

[12]. يقدر عدد القوانين النافذة في فرنسا بحوالي ثمانية الآف قانون، يُضاف اليها أربع مئة ألف نص تنظيمي. لمواجهة هذا الوضع، صدر في فرنسا منذ العام 2004 عدة قوانين ترمي الى "تبسيط"(simplification) التشريع في عدة مجالات. كما أعلن رئيس الجمهورية السابق فرنسوا هولاند بتاريخ 28 آذار 2013 عن عزم الحكومة على احداث "صدمة تبسيط"(un choc de simplification) في التشريع والمعاملات الادارية. وقد اتخذ في نطاق تنفيذ هذه "الصدمة" بين عامي 2013 و2016 ما لا يقل عن 770 تدبيرا" لتبسيط الاجراءات الادارية، الا أنها لم تحقق الهدف المطلوب باعتراف الرئيس هولاند نفسه الذي صرّح قائلا": " C'est compliqué de simplifier "(ان التبسيط عملية معقدة)، صحيفة **لوفيغارو** الفرنسية، 23 آذار 2017.

[13]. حول هذه القاعدة القانونية:

Terré (F.), *Introduction générale au droit*, Dalloz, 10e éd. 2015, pp. 386 et s.

لكن، كي يتمكن الفرد من الدفاع عن حقوقه ينبغي أن يكون على اطلاع على القوانين التي تمنحه هذه الحقوق وتحميها، وأيضا" على القوانين التي ترتب عليه موجبات. لذا على السلطات المختصة أن تؤمن لكل فرد امكانية الوصول الى القوانين بدون مشقة كبيرة أو عناء (وهذا هو المقصود ب accessibilité). وبعد أن يطلع عليها ينبغي أن يفهم مضمونها (وهذا هو المقصود ب intelligibilité). ولكي يفهم مضمونها يجب أن تكون واضحة أو، على الاقل، قابلة للفهم. فوضوح القانون هو ضمانة لحقوق الفرد لأنه هو الذي يمكّن هذا الاخير من الدفاع عن حقوقه. وهذه الحقوق لا تكون فعلية ومصانة الا إذا كان بمقدوره مراجعة القضاء لحمايتها في حال التعدي عليها سواء من الدولة أم من أقرانه. والقضاء لا يكون فعّالا" ويضمن حقوق الناس الا إذا كان مستقلا"، واللجوء اليه زهيد الكلفة، والفصل في القضايا المعروضة عليه يتم بمدة معقولة.

ان المجلس الدستوري، بتأكيده على أن القانون غير الواضح، أي غير القابل للفهم، مخالف للدستور ويقتضي ابطاله، انما يهدف الى حماية حقوق الفرد وتمكين هذا الاخير من الالمام بها والدفاع عنها. فضلا" عن أنه يحول دون تطبيق القانون بشكل استنسابي يسيء الى العدالة والمساواة بين المواطنين. وغني عن القول أنه يعود للمجلس الدستوري تقدير درجة الغموض التي يصبح القانون معها غير قابل للفهم، وبالتالي مخالفا" للدستور.

***

أكّد المجلس الدستوري مجددا" في قراره رقم 2017/5 موضوع هذا التعليق على عدد من المبادئ سبق له أن أعلنها في قرارات أخرى، كمبدأ المساواة بين المواطنين (مع التذكير بأن هذا المبدأ ليس مطلقا")، وكون النظام الداخلي لمجلس النواب لا يشكل مرجعا" دستوريا"، ما يعني أن المجلس لا ينظر في دستورية القانون المطعون فيه في ضوء أحكام هذا النظام . كما أكد أيضا" على مبدأي الشمول والشيوع في الموازنة مع جواز التخصيص في حالات معينة ضمن الضوابط الدستورية التي تمكن مجلس النواب من ممارسة رقابته على المال العام.

والى ذلك، فقد أعطى المجلس الدستوري للمادة 36 من الدستور بُعدها الدستوري والسياسي الحقيقي بأن اعتبر أن ما نصت عليه ليس مجرد قاعدة شكلية بل هو مرتبط جذريا" بطبيعة نظامنا الديموقراطي البرلماني، بحيث لم يعد بوسع مجلس النواب في المستقبل تجاوز المادة 36 التي لم تكن تطبق دائما بدقة وصرامة. كما نبّه المجلس الدستوري السلطة التشريعية الى ضرورة أن تتسم القوانين التي تسنها بالحد الادنى من الوضوح لأن الغموض في النص التشريعي يفسح في المجال أمام تطبيقه بطرق استنسابية تسيء الى العدالة وتخل بمبدأ المساواة بين المواطنين، وفي هذا التنبيه دعوة الى تحسين مستوى صياغة القوانين. ألم يكتب مونتسكيو في مؤلفه الشهير "روح الشرائع"(1748) قبل أكثر من قرنين ونصف ما معناه: ينبغي ألا تكون القوانين عسيرة ليتمكن كل مواطن من فهمها بسهولة؟

2

الديموقراطية ليست حكم العدد فحسب بل حكم القانون أيضاً*

المحامي الدكتور بول مرقص

لإرساء دولة الحق في لبنان، على القانون الذي يجري التصويت عليه أن يأتي مؤتلفاً مع الدستور ومنسجماً معه، نصوصاً وآليات إجرائية وشكليات ضرورية.

هذا ما يفسّر صدور قرار المجلس الدّستوري الجريء رقم 2017/5 الذي، وبإبطاله القانون رقم 2017/45 المنشور في العدد 37 من الجريدة الرسمية في تاريخ 2017/8/21 والمتعلّق باستحداث بعض المواد القانونية الضريبية لغاية تمويل سلسلة الرّتب والرواتب، أكّد ان الديموقراطية ليست حكم العدد فحسب إنما هي حكم القانون أيضاً وعلى السواء.

فقد قرّر المجلس وفي سياق قانونيّ موسّع، وعلى امتداد حيثيات، بأن القانون الذي خضع لمراقبته بعد أن قدّم عشرة نواب مراجعة طعن بشأنه أمامه، هو قانون غير دستوري، مستنداً في قراره إلى مخالفات عدّة سواء كان في الشكل أو في المضمون.

قضى القرار بإبطال القانون رقم 45 برمته الذي صدر في غياب الموازنة وخارج إطارها، لأسباب عدّة منها مخالفة أصول التصويت ومخالفة مبدأ الشمول المالي الذي نصت عليه المادة 83 من الدستور، ولخرقه من خلال المادة 17 منه لمبدأ المساواة أمام التكاليف العامة والضرائب كما ولتعارضه مع الفقرة (ج) من مقدمة الدستور، ومع المادة 7 منه.

* شاركت الأستاذة ريم زغيب في البحوث الآيلة الى كتابة هذا المقال.

1
في مخالفة أصول التصويت

"دولة الرئيس نحنا منرفض هيدا الشي... دولة الرئيس هيدي مخالفة للدستور وسوف نطعن بالقانون... هيدي هرطقة دستورية!" [1]

هذا ما أعلنه النائب سامي جميل في جلسة مجلس النواب تاريخ 2017/7/19، عندما أقرّ مشروع القانون الوارد بالمرسوم رقم 10415 المتعلق بتعديل واستحداث بعض المواد القانونية الضريبية لغايات تمويل رفع الحد الأدنى للرواتب والأجور وإعطاء زيادة غلاء معيشة للموظفين والمتعاقدين والأجراء في الإدارات العامة وفي الجامعة اللبنانية والبلديات والمؤسسات العامة غير الخاضعة لقانون العمل وتحويل رواتب الملاك الإداري العام وأفراد الهيئة التعليمية في وزارة التربية والتعليم العالي والأسلاك العسكرية.

فعلامَ اعترض النائب سامي الجميل في هذه الجلسة؟

بعد الانتهاء من المناقشة باشر الرئيس نبيه بري التصويت بالمناداة بالأسماء ونودي السادة النواب بأسمائهم: اسطفان الدويهي، أكرم شهيب، وائل أبو فاعور، فحصل هرج ومرج، فأعاد الرئيس المناداة مرة ثانية على النواب الثلاثة، فدبت الفوضى فأعلن الرئيس أن القانون صدق بالأكثرية.

فما كان من النائب سامي الجميل إلا أن تقدم بطعن موقع من عشرة نواب في قانون "الضرائب" أمام المجلس الدستوري كونه المرجع الصالح لمراقبة دستورية القوانين وبت بطلانها أو دستوريتها. وقد أصدر *المجلس الدستوري* بإجماع أعضائه العشرة *القرار* رقم 2017/5، الذي قضى بإبطال القانون رقم 45 برمته.

لا يستطيع المجلس الدستوري النظر عفواً في دستورية قانونٍ ما، كما لا يمكن للمواطنين مراجعته مباشرةً، إذ نصت المادة 19 من الدستور والمادة 19 من القانون رقم 250 الصادر بتاريخ 1993/7/14 على أنه لكل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء ولعشرة أعضاء من مجلس النواب على الأقل مراجعة المجلس الدستوري في ما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين.

هذه الصلاحية بالمراجعة، والمحددة على سبيل الحصر، من شأنها أن تجعل عملية الرقابة على دستورية القوانين في لبنان نادرة الحدوث إذ قد تكون من مصلحة هذه المراجع عدم إثارة مسألة الدستورية عندما يتفق القانون غير الدستوري، مع توجّهاتها الخاصة.[2]

وكان المجلس الدستوري قد بادر إلى صياغة تعديلات على النصوص التي تحكم عمل المجلس الدستوري من ضمنها المادة 19 من الدستور، وذلك من خلال إعطاء المتقاضين أمام

---

* رانيا حمزة، "هكذا أقرت ضرائب "السلسلة" في لبنان: مواقف النواب بالتفصيل"، موقع المفكرة القانونية، 2017/7/24.

[2] اضطر المجلس الدستوري ردّ المراجعة رقم 1/98 المتعلقة بالطعن بقانون موازنة العام 1998 المنشور في العدد 7 من الجريدة الرسمية الصادر في 1998/2/6 شكلاً، لأنها وقعت من ثلاثة نواب فقط، وذلك من دون أن يستطيع التطرق إلى ما إذا كان القانون قد خالف أحكام المادة 83 من الدستور إن لجهة سنوية الموازنة أو لجهة مبدأ الشمولية في الموازنة لأنها لم تلحظ جميع النفقات وجميع الواردات.

المحاكم حق الدفع بعدم دستورية نص قانوني يحكم الفصل في الدعوى ويتعارض مع الضمانات الدستورية للحقوق والحريات كما ومن خلال إعطاء المجلس الدستوري حق التحرك عفواً وتلقائياً للنظر في دستورية القوانين ولا سيما في مجال قوانين الموازنات العامة حيث يصار إلى تسريب النصوص القانونية المختلفة والتي لا علاقة لها، بصورة مباشرة أو غير مباشرة بتنفيذ الموازنات وفي مجالات الأنظمة الداخلية لعمل كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية[3].

يذكر أنّ عدداً لا بأس به من القوانين النافذة اليوم كانت قد أقرت برفع الأيدي أي بالرغم من مخالفتها الواضحة للدستور ولم يتم الطعن في دستوريتها.

ومن أولى الأسباب الموجبة للبطلان التي ارتكز إليها المجلس الدستوري في قراره رقم 2017/5، مخالفة أصول التصويت، فأشار في حيثيات قراره، وبعد اطّلاعه على محضر جلسة مجلس النواب، إلى أنه "*لم يتبين من محضر جلسة مجلس النواب التي أقرّ فيها القانون المطعون فيه، أن الأصول الدستورية، المنصوص عليها في المادة 36 من الدستور، قد روعيت في التصويت على القانون المطعون فيه*"،

تنصّ المادة 36 من الدّستور، والتي لم تعدّل منذ العام 1926، على ما يلي: " *... فيما يختص بالقوانين عموماً أو بالاقتراع على مسألة الثقة فإن الآراء تعطى دائماً بالمناداة على الأعضاء بأسمائهم وبصوت عال"*.

عند العودة إلى محاضر مناقشات الدستور اللبناني، وتحديداً إلى محضر الجلسة الرابعة لمجلس النواب تاريخ 20 أيار 1926، نجد تعليقاً للنائب الخازن على شكل سؤال: "*لماذا يكون (التصويت) سرياً؟ المجلس هنا في مقام القضاة فلماذا لا يجرؤ على إصدار حكمه جهاراً" ؟*

أكّد المجلس الدستوري عبر هذا القرار أن القاعدة التي نصت عليها المادة 36 هي صيغة جوهرية وليست معاملة شكلية، أي بمعنى أن تكون أمراً ثانوياً، حيث أن التصويت العلني بالمناداة وبصوت عالٍ هو شرط ضروري للمراقبة والمحاسبة في الأنظمة الديموقراطية البرلمانية معتبراً أنّ مخالفة المشرّع لأصول التصويت وحدها كافية لإبطال قانون برمّته.

إذاً من إيجابيات هذا القرار الجريء، أنه لن يكون بوسع المجلس النيابي بعد اليوم التغاضي عن أصول التصويت على اعتبار أن هذه الأخيرة تؤثّر في صحّة التصويت وتضرب مبدأ المساءلة.

يذكر أنّ مجلس النواب مُجهّز بالمعدات اللازمة لإجراء التصويت الإلكتروني. على أمل أن نواكب التقدم التكنولوجي والشفافية في المساءلة عبر إعادة تفعيل طريقة التصويت الإلكتروني كما في فرنسا التي اقتبسنا دستورنا من دستور جمهوريتها الثالثة لعام 1875.

2
في مخالفة مبدأ شمول الموازنة

[3] د. عصام سليمان، رئيس المجلس الدستوري، "المجلس الدستوري، **مشروع تعديل النص الدستوري وبعض النصوص القانونية**، 2015، ص 7.

شدّد المجلس الدستوري على أن القانون المطعون فيه جاء مخالفاً لمبدأ الشمول، وكان ينبغي أن يأتي في إطار الموازنة العامة السنوية وفقاً للقواعد التي نصّ عليها الدستور.

أكد المجلس على أنّ: *"ما تمّ إقراره من واردات جاء خارج إطار الموازنة العامة للدولة، لا بل في غياب هذه الموازنة المستمر منذ سنوات عديدة، وكان ينبغي أن تصدر الموازنة في مطلع كل سنة، وأن تشتمل على جميع نفقات الدولة وارداتها عن سنة مقبلة، عملاً بأحكام المادة 83 من الدستور المشار اليها سابقاً"*. وعليه، أدان القرار على نحوٍ غير مباشر عمليات الإنفاق والجباية التي تمّت منذ عام 2006، وهنا يبرز الدور الكبير الذي لعبه المجلس.

نصت المادة 83 من الدستور اللبناني على ما يلي: *" كل سنة في بدء عقد تشرين الأول تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة ويقترع على الموازنة بنداً بنداً"*.

يذكر أن مبدأ الشمول أُدخل للمرة الأولى في لبنان بتاريخ 5 تشرين الثاني 1921 أي بعد نحو قرن من تطبيق قاعدة الشمول في فرنسا، وذلك بموجب القرار رقم 1906 الصادر عن المفوض السامي الفرنسي والذي نصّت المادة الرابعة عشرة منه على ما يلي: "*يجب أن يقيد في الواردات كامل المبالغ المستحصلة. أما نفقات التحصيل والإدارة وكل النفقات الإضافية، فيجب أن تذكر في جدول النفقات*". [4]

وكُرّست قاعدة الشمول بعد هذا القرار بموجب قانون المحاسبة العمومية الصادر في 1963/12/31 إذ نصت المادة 51 منه على ما يلي: "*تقيد الواردات المقبوضة برمتها في قسم الواردات من الموازنة*".

3
في مخالفة مبدأ المساواة بين اللبنانيين

يتماشى مبدأ "المساواة أمام الأعباء الضريبية" مع مبدأ العدالة التوزيعية La justice distributive وهو مستمد من المبدأ العام للمساواة أمام القانون. بالتالي على السلطة التشريعية أن تسعى إلى أن تكون الضريبة التي تفرضها على المكلفين تتناسب وإمكانياتهم المالية.

بالإضافة إلى ما تقدم، تستوجب المساواة أمام الضريبة بصفتها أداة لتوزيع المساواة الاقتصادية بين الأفراد على مستوى الحياة الاجتماعية كلها، خضوع كل المكلفين لنظامٍ ضريبي واحد إذا وجدوا في مراكز متماثلة. لذلك يجب على المشرع احترام مبدأ المساواة ضمن قاعدة القانون L'égalité dans la règle de droit، عبر سنّ قوانين تعامل كل المراكز المتماثلة بطريقة متطابقة.

شدد المجلس الدستوري في قراره رقم 2017/5 على أن ما ورد في القانون "*يعتبر خرقا لمبدأ المساواة أمام التكاليف العامة والضرائب*" ، علاوة على أن بعض نصوصه "*يشوبها الغموض ما يؤدي الى تطبيقه بشكل استنسابي وبطرق ملتوية تسيء إلى العدالة والمساواة بين المواطنين*".

---

[4] د. حسن عواضة، "**المالية العامة (دراسة مقارنة)، للموازنة النفقات والواردات العمومية**"، 1973، دار النهضة العربية، ص 63.

كما وأثار المجلس مبدأ المساواة بين المواطنين أمام التكاليف العامة والأعباء الضريبية، وأكد أن خرق هذا المبدأ عبر التسبب بازدواج ضريبي للمهن الحرة، يتعارض مع أحكام الفقرة (ج) من مقدمة الدستور ومع المادة 7 من الدستور إذ لا يجوز فرض الضريبة مرتين على مطرحٍ واحد.

جاء في الحيثيات:" *إن الفقرة الأخيرة من ثانياً من المادة 17 تضاعف عبء الضريبة على شريحة من المكلفين بدون تبرير العبء المضاعف، وتؤدي إلى إشكالية في احتساب الفوائد على حساب التوفير المشترك"*.

تجدر الإشارة أن المادة السابعة من الدستور على أنّ: *" كل اللبنانيين سواء لدى القانون وهم يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية ويتحملون الفرائض والواجبات العامة دون ما فرق بينهم*". أما الفقرة "ج" من مقدمة الدستور فقد نصت بدورها على أن: "*لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طليعتها حرية الرأي والمعتقد وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين بدون تمايز أو تفضيل"*.

يذكر أنّ المجلس الدستوري اللبناني وفي قراره رقم 2012/2 تاريخ 2012/12/17 المتعلق بطلب إبطال قانون ترقية مفتشين في المديرية العامة للأمن العام رقم 2012/244 الصادر بتاريخ 2012/11/13 أجاز للمشترع أن يميز بين المواطنين في حال توافر شرطين: وجود المواطنين في أوضاع ومراكز قانونية مختلفة، وتوافر المصلحة العامة التي تبرر عدم المساواة، على ان يبقى هذا التمييز في المعاملة متوافقاً مع غاية القانون إذ أن المساواة لا تعني المساواة بالمطلق، إنما المساواة بين المواطنين الخاضعين للوضع القانوني عينه.

4
في غموض إحدى مواد القانون المردود

عمد المجلس الدستوري إلى اعتبار أن المادة 11 من القانون المطعون فيه المتعلقة بمعالجة المخالفات البحرية والاعتداءات على الأملاك العامة الحاصلة منذ عقود *"يشوبها الغموض"*، ما يؤدي إلى تطبيقها على نحو استنسابي وبطرق ملتوية تسيء إلى العدالة والمساواة بين المواطنين.

هذه المادة التي تألفت من ست صفحات وتضمّنت ثماني عشرة فقرة، وكل فقرة تضمنت أقساماً عدّة، تؤكد عدم احترام علم التشريع Légistique ، خالفت بوضوح مبدأ فقه القانون والبلوغية[5] intelligibilité et accessibilité.

الجدير بالذكر أن المواطنين بإمكانهم الاعتداد بجهل القانون "Tout le monde est devenu censé ignorer la loi."، إذ وبمخالفة هذه المبادئ باتت حقوق وواجبات المواطن يشوبها الغموض طالما أنّ صياغة التشريعات ركيكة تفتقر إلى أصول التشريع "Codification" ومعايير حقوق الإنسان.

جاء في قرار للمجلس الدستوري الفرنسي بتاريخ 1999/12/16 أن مبادئ حقوق الإنسان والحريات والمساواة أمام القانون تصبح دون جدوى إذا لم يَتَسَنَّ للمواطنين الاطلاع بصورة جيدة على النظم القانونية المطبق بوجههم، متوقفاً بذلك عند خطورة تعذّر قراءة النص "Non lisibilité du texte".

في قرار للمجلس الدستوري الفرنسي تاريخ 2002/1/12 شدّد المجلس على مبدأ وضوح النص القانوني كمبدأ ذي قيمة دستورية وبهذا نقرأ:

---

[5] وسام لحام، "سيادة الدستور لا سيادة مجلس النواب: تعليق على قرار الدستوري بشأن إبطال الزيادات الضريبية"، موقع المفكرة القانونية، 2017/9/28.

“Le législateur doit respecter les principes et règles de valeur constitutionnelle; qu'à cet égard, **le principe de clarté de la loi et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi**, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, lui imposent, afin de prémunir les sujets de droits contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ; qu'il revient au Conseil constitutionnel de procéder à l'interprétation des dispositions d'une loi qui lui est déférée dans la mesure où cette interprétation est nécessaire à l'appréciation de sa constitutionnalité".[6]

يتسم التشريع الفرنسي، على نقيض زميله اللبناني، بنوعية جيدة من الصياغة بسبب الوضوح والترتيب في بنية النص الذي يمتاز بالتجانس والصوابية في التعابير المستعملة وذلك عبر احتوائه على عناوين رئيسية وأخرى فرعية ما يتيح للقارئ معرفة ما هو أساسي وما هو تِبَعي accessoire في ذهن المشرع حتى قبل دراسة أحكامه التفصيلية.

يؤدي الإخلال بقواعد التشريع إلى تغيير معنى القاعدة القانونية، نذكر على سبيل المثال المادة 11 من قانون إصدار أسهم المصارف رقم 308 تاريخ 2001/4/3 المتعلقة بتخفيض رسم تسجيل العقارات لصالح المصارف التي أُدخِلت في متن القانون على سبيل "الحشر" بدون أن يكون لها علاقة به[7].

سبق للمجلس الدستوري أن قرر أن عدم وضوح النص التشريعي أو عدم فقهه يؤديان الى إبطاله عند تجاوزه حداً مفرطاً مبدداً معناه[8].

بالعودة إلى قرار المجلس الدستوري رقم 2017/5 نجد أنه عمد إلى إبطال المادة 11 التي خالفت أصول التشريع وذلك بدون أن يتطرق إلى مضمون المادة، ما يشكل عامل ضغط على المشرع اللبناني المعرض إلى إبطال قانون يسنّه، أساسه سليم ولكنه مردود في الشكل.

***

إنّ قرار المجلس الدستوري المشرف والجريء يدل على تشبثه بمبدأ سمو الدستور. فهو بإبطاله القانون رقم 2017/45 برمته، لخرقه مبادئ دستورية عدة، أكد وجود ذهول تشريعي من جانب المشرع، بحيث بات على السلطة التشريعية أن تراعي هذا القرار بالنسبة إلى التشريعات التي ستضعها في المستقبل.

---

[6]. Décision N° 2001-455 DC du Conseil constitutionnel français, 12 janvier 2002: https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriConst.do?oldAction=rechJuriConst&idTexte=CONSTEXT000017664589&fastReqId=1340462987&fastPos=1.

[7]. د. بول مرقص، "كيف تصاغ التشريعات في لبنان اليوم؟"، مرصد التشريع في لبنان، ص 77.

[8]. قرار المجلس الدستوري رقم 2002/3، تاريخ 2002/7/15، بالمراجعة المتعلقة بابطال القانون رقم 430 تاريخ 2002/6/6 المتعلق بإنشاء حساب لإدارة وخدمة وتخفيض الدين العام وحسابات اخرى لعمليات التسنيد.

بموجب هذا القرار أكد المجلس الدستوري حضوره خصوصاً أمام الذين كانوا يشككون باستقلاليته وقدراته فتبين أنّ العلّة ليست بعدم فاعلية هذه المؤسسة بل أحياناً كثيرة بإحجام من يتمتعون بحق المراجعة أمامه من اللجوء إليه.

كما وأصبحنا عبر هكذا قرار على دراية تامة بأنه يمكن للأكثرية أن تكون قمعية وأن تطيح بأصول التشريع سواء عن قصد أو غير قصد. إلا أن المجلس الدستوري هو الضمانة لحسن التشريع، في الشكل وفي المضمون، وهو بمثابة صمّام أمان التشريع soupape de sûreté.

على أمل أن يتم مضاعفة دور هذا المجلس و*توسيع نطاق* عمله لناحية الطعن بالقوانين عبر محضه صلاحية مراقبة دستوريتها عفواً أي بدون أن يراجَع "autosaisine"[9] كما والسماح للأفراد كافة (المواطنين) بمراجعة المجلس الدستوري طعناً في عدم دستورية القانون، فيكون لكل متضرر من قانون معين حق الطعن فيه مباشرةً أمام المجلس.

---

9. أنطوان خير، "رقابة دستورية القوانين عفواً" منشور في كتاب: الجمهورية اللبنانية، **المجلس الدستوري**، توسيع صلاحيات المجلس الدستوري في لبنان في ضوء المشروع الذي أعده رئيس المجلس الدستوري الدكتور عصام سليمان رئيس المجلس الدستوري، ص 66.

3

قراءة في القرار رقم 2017/5 الصادر عن المجلس الدستوري بتاريخ 2017/9/22

سـعيد جوزف مالك
محام بالاستئناف وخبير دستوري

بتاريخ 2017/9/22، أصدر المجلس الدستوري قراره النهائي بالطعن المقدّم في القانون رقم 45 المنشور في **الجريدة الرسمية** في العدد 37 تاريخ 2017/8/21، وقضى بإبطال القانون المطعون فيه برمّته، مستنداً الى:

أ. أنه لم يتبين من محضر جلسة مجلس النوّاب التي أقرّ فيها القانون، أن الأصول الدستورية، المنصوص عليها في المادة 36 من الدستور، قد روعيت في التصويت على القانون المطعون فيه.

ب. أن القانون المطعون فيه صدر في غياب الموازنة وخارجها وخالف مبدأ الشمول الذي نصت عليه المادة 83 من الدستور، وكان ينبغي أن يأتي في إطار الموازنة العامة السنوية وفقاً للقواعد التي نص عليها الدستور.

ج. أن ما ورد في المادة 17 –الفقرة الأخيرة- يُعتبر خرقاً لمبدأ المساواة أمام التكاليف العامة والضرائب، ومُتعارضاً مع الفقرة (ج) من مقدمة الدستور، ومع المادة 7 من الدستور.

د. أن نص المادة الحادية عشرة من القانون المطعون فيه يشوبه الغموض ما يؤدي الى تطبيقها بشكل إستنسابي وبطرق ملتوية تُسيء الى العدالة والمساواة بين المواطنين.

مؤكداً، وفي الخلاصة، أن عدم إقرار موازنة عامة سنوية للدولة وعدم وضع قطع حساب لكل سنة يشكلان إنتهاكاً فاضحاً للدستور.

أمطر الساسة القرار المذكور، بوابل من الانتقادات، وصلت أحياناً الى حدّ التجريح بالمجلس وأعضائه، وكفايته واستقلاليته ما دفعنا، الى تشريح القرار المذكور، والغوص في مكنوناته وأهدافه.

1. ذهب بعض المُتجنّين على القرار والمومأ اليه أعلاه، بالزعم أن المجلس الدستوري منع على مجلس النواب تشريع أية ضريبة خارج الموازنة، خلافاً لنص المادة 81 من الدستور...

علماً، أن المجلس الدستوري لم يذهب في هذا الاتجاه، ولم يتبنَّ نظرية "أن لا ضرائب خارج الموازنة" إنما أجمع عبى أن القانون المطعون فيه صدر في غياب الموازنة، حيث كان ينبغي أن يأتي في إطارها، وليس من ضمنها.

سيّما، وأن القانون المطعون فيه قد جاء ليُقلّص العجز في الموازنة، نتيجة زيادة الرواتب والأجور في القطاع العام، في حين أن الموازنة العامة غير موجودة، وغائبة منذ نيّف ويزيد من الأعوام.

وما قصده المجلس الدستوري بقراره، أن زيادة الرواتب والأجور للقطاع العام، سيُفاقم العجز، ومع غياب الموازنة، لا يظهر العجز المتراكم. ما لا يسمح بنقل الصورة الحقيقية للمالية العامة، إنما صورة مُشوهة لا أكثر ولا أقلّ.

وبالتالي، المجلس الدستوري لم يُحرّم على المجلس النيابي تشريع الضرائب خارج الموازنة، إنما تحفظ عليها وأبطلها مع غياب الموازنة، وبعيداً من إطارها.

2. وذهب البعض الآخر من المتضرّرين من قرار المجلس الدستوري المذكور، الى نزع صلاحية تفسير النص الدستوري والذي خالفه القانون المطعون فيه، من المجلس الدستوري. وإلصاق هذه الصلاحية بالمجلس النيابي حصراً.

علماً، أن تفسير النص الدستوري، والذي خالفه القانون المطعون فيه، يبقى من صلاحية المجلس الدستوري، وفقاً لقناعته، وليس وفقاً لقناعة مُشرّع القانون ما يفتح الباب على مصراعيه، لمُناقشة صلاحية المجلس الدستوري في تفسير الدستور، سيما النص الدستوري والذي خالفه القانون المطعون فيه.

لحظت وثيقة الوفاق الوطني، التي أقرّت في مدينة الطائف في المملكة العربية السعودية بتاريخ 1989/10/22، وصدّقها المجلس النيابي في جلسته المنعقدة بتاريخ 1989/11/5، تحت عنوان: "الإصلاحات الأخرى" بند "ب" المحاكم، فقرة "أ"، أنه:

"ضماناً لخضوع المسؤولين والمواطنين جميعاً لسيادة القانون وتأميناً لتوافق عمل السلطتين التشريعية والتنفيذية مع مُسلّمات العيش المشترك وحقوق اللبنانيين الأساسية المنصوص عنها في الدستور:

1. يُنشأ مجلس دستوري لتفسير الدستور ومراقبة دستورية القوانين والبتّ في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية.

2. للجهات الآتي ذكرها حق مراجعة المجلس الدستوري في ما يتعلق بتفسير الدستور ومراقبة دستورية القوانين:

أ. رئيس الجمهورية.
ب. رئيس مجلس النواب.
ج . رئيس مجلس الوزراء.
د. نسبة معيّنة من أعضاء مجلس النوّاب.

جاء القانون الدستوري رقم 18 تاريخ 1990/9/21، في مادته الأولى يُنشئ "مجلساً دستورياً لمراقبة دستورية القوانين والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية..." ويورد أن قواعد تنظيم المجلس النيابي وأصول العمل فيه وكيفية تشكيله ومُراجعته تُحدد بموجب قانون.

صدر فعلاً القانون رقم 250 تاريخ 14 تموز 1993، وتضمّن في مادته الأولى أنه "تنفيذاً لأحكام المادة 19 من الدستور، يُنشأ مجلس يُسمى المجلس الدستوري مهمّته مراقبة دستورية

القوانين وسائر النصوص التي لها قوّة القانون وبتّ النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية".

من البيّن أنه، بعد أن تضمّنت وثيقة الوفاق الوطني نصاً صريحاً يلحظ إيلاء المجلس الدستوري صلاحية تفسير أحكام الدستور (إلى جانب الرقابة على دستورية القوانين وبتّ النزاعات الانتخابية النيابية والرئاسية)، قرّرت الهيئة العامة لمجلس النواب لدى إقرارها التعديلات الدستورية الناشئة عن اتفاق الطائف عام 1990، حجب هذه الصلاحية عنه. وبقيت الآلية الواضحة لتفسير الدستور غائبة عن نصوصه.

لكن السؤال المطروح، من يحق له تفسير النصّ الدستوري، في معرض مُراجعة طعن، في عدم دستورية قانون مطعون فيه؟

نصّت المادة 19 من الدستور على إنشاء المجلس الدستوري كمرجعية دستورية ذات صفة قضائية يعود إليها النظر في دستورية القوانين والفصل في الطعون الناجمة عن الانتخابات الرئاسية والانتخابات النيابية.

صلاحية المجلس الدستوري في لبنان محصورة لجهة الرقابة بالنظر في دستورية القوانين إذا ما جرى الطعن فيها من قبل أي من الأشخاص المنصوص عليهم حصراً في الدستور، وبطبيعة الحال، فإن المجلس الدستوري عندما ينظر في دستورية القانون موضوع الطعن توصّلاً لقبول الطعن وبالتالي إبطال القانون أو ردّ الطعن وتصديق القانون، يقوم في معرض البحث في دستورية القانون، بتفسير الدستور وتفسير القانون موضوع الطعن. ولقد حدد الدستور حصراً أصحاب الحق بالطعن في دستورية قانون ما وهم رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء وعشرة نواب على الأقل، ورؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً فيما يتعلق بالأحوال الشخصية وحريّة المعتقد وممارسة الشعائر الدينية وحرية التعليم الديني.

أما القوانين التي لا يجري الطعن في دستوريتها، فتفسير النصوص الدستورية التي قادت الى إقرارها في مجلس النواب يخرج عن رقابة المجلس الدستوري كما يخرج عن رقابة القضاء بصورة عامة لأن المادة 18 من قانون إنشاء المجلس الدستوري حصرت حق النظر في دستورية القوانين بالمجلس الدستوري دون أي مرجع قضائي آخر. وهذا النص يعني أنه لا يجوز للقضاء في معرض تطبيق قانون معيّن أن ينظر في مدى مطابقته للدستور وهو ليس له صلاحية تفسير الدستور، كما أنه ليس له صلاحية مراجعة المجلس الدستوري بشأنه لأن الدفع بدستورية قانون أمام المحاكم غير جائز حتى الآن بموجب الدستور اللبناني.

بالتالي، ما ذهب إليه المجلس الدستوري، في قراره رقم 2017/5، لجهة احتفاظه بصلاحية تفسير النص الدستوري، وفقاً لقناعته وليس وفقاً لقناعة مُشرع القانون، جاء في محلّه الصحيح والدستوري السليم.

***

أحسن المجلس الدستوري، في قراره النهائي رقم 2017/5، وأعاد للمجلس المذكور دوره، رغم أنه يقتضي توسيع صلاحياته مُستقبلاً، حتى يُصبح أميناً على تفسير كامل مواد الدستور، ومولجاً بذلك. وليس فقط حصر مهامه بتفسير النص الدستوري موضوع المراجعة، حتى تستقيم الأمور بشكل عادل ومنصف.

4

تأكيد استقلال القضاء والانتظام الديموقراطي*

أقرّ مجلس النواب قانون الضرائب المعدل الذي أرسلته الحكومة اليه، بعدما أبطل المجلس الدستوري قانون الضرائب السابق لتمويل زيادات سلسلة الرتب والرواتب للقطاع العام. عقد المجلس جلستين خصصتا لمناقشة قانون التعديلات الضريبية، وانتهتا بإقرار القانون بتصويت 71 نائباً بـ"نعم" و5 "ضد" وامتناع 9 نواب عن التصويت.

بذلك يكون إقرار قانون التعديلات الضريبية في مجلس النواب قد صحح النقاط التي اعتبرها المجلس الدستوري مخالفة للدستور في القانون رقم 45. وهو كان رد القانون المتعلق بالضرائب بعدما درس مراجعة طعن قدمها 10 نواب. وقد يكون الأهم في قرارات المجلس الدستوري وضع حد لمخالفات دستورية مزمنة دفع ثمنها النظام الديموقراطي اللبناني طوال عقود. اما أبعاده الدستورية فبالغة الأهمية يقتضي التوقف عندها ملياً. الى ابطاله معالجة المخالفات البحرية الحاصلة منذ عقود بحجة "غموضها"، تضمن قرارات ثلاثة بالغة الأهمية هي الآتية: القوانين تقر بالمناداة، شمول الضرائب، جباية الضرائب غير قانوني في غياب قوانين قطع الحساب والموازنة العامة.

الدكتور حسن عواضة أكد "للأمن العام" صواب قرار المجلس الدستوري، مسجلا له فضل العودة الى استقلال القضاء. اما رئيس المفكرة القانونية المحامي نزار صاغية فأوضح ان قرار المجلس مثابة اشراك لمنظمات المجتمع المدني والمواطنين في تطوير المنظومة الدستورية، وكذلك عودة الانتظام العام الى العمل التشريعي.

***

*نقلاً عن مجلة **الأمن العام**، عدد 50، تشرين الثاني 2017.

الدكتور حسن عواضة: لا يمكن تخصيص قوانين ضريبية لنفقة معينة.
كيف تقرأ قرار المجلس الدستوري؟

أبرز قرار المجلس الدستوري أربع مخالفات تضمنها القانون 45. المخالفة الأولى هي طريقة التصويت المخالفة للمادة 36 من الدستور التي تنص صراحة على انه يجري التصويت على القانون بالمناداة وبصوت عال. وهذا الأمر لم يحصل ومرر القانون من خلال الفوضى. المخالفة الثانية تتعلق بمبدأ الشمول ومبدأ الشيوع بما معناه أنه لا يمكن تشريع ضريبة تخصص لأمر معين. وعند إقرار الضريبة يجب أن تدخل في باب الواردات للخزينة. وقد تم تفسير قرار المجلس الدستوري بطريقة غير صحيحة حيث اعتبروا أن المجلس ذكر أنه لا يمكن وضع ضريبة الا من خلال الموازنة وهذا أمر غير صحيح أيضاً، لأنه يمكن وضع ضريبة بواسطة قانون مستقل شرط أن يتم تنزيلها في مجموع الواردات العامة، وذلك ان الواردات مشاعة لكل النفقات، وهذا ما يسمى بمبدأ الشيوع. وهذا الأمر تمت مخالفته عندما خصص مجلس النواب واردات القانون لتغطية سلسلة الرتب والرواتب. أما المخالفة الثالثة المهمة جداً فهي المادة 11 المتعلقة بالأملاك البحرية والتي تقع في 6 صفحات، وهي غير مفهومة على الإطلاق ويلفها الغموض من دون معرفة السبب اذا أقررنا بحسن النية. تمت قراءة هذه المادة من محامين وقانونيين ولم تفهم، ويبدو ان النواب لم يطلعوا عليها، مع الإشارة الى ان الغموض هو ضد مبدأ الوضوح في القوانين. النقطة الرابعة هي الازدواج الضريبي الذي تنطوي عليه المادة 17 من القانون 45، والتي دفعت بالمحامين الى الاضراب لمدة شهر باعتبار أن دخل المهن الحرة سيخضع لاقتطاع ضريبي مرتين: ضريبة على الأرباح، وضريبة اقتطاع ضريبة الفوائد على ايداعاتهم في المصارف على ان تدخل الفائدة الباقية ضمن ضريبة الدخل.

ماذا عن ضريبة المصارف؟

سيتم تعديلها، ولكنها ستبقى على الرغم من محاولة هذا القطاع تعديل القانون عبر اتصالاته بالمسؤولين.

الهيئات الاقتصادية طالبت برفع الضريبة على القيمة المضافة في مقابل تعديل القانون؟

الضريبة على القيمة المضافة ستشمل الجميع. أما الضريبة على الشركات فهي أمر جيد، علما أن الشركات ومنها المصارف مثلا تصرّح عن مداخيلها، غير ان مراقب ضريبة الدخل عندما يحاول التدقيق يساوم على تخفيف القيمة في مقابل استفادة شخصية وهذا يدخل ضمن التهرب الضريبي. اذا المجلس الدستوري كان على حق في ما ذهب اليه، والدليل ان التعديلات على القانون تم الأخذ بها.

هناك من قال ان اجتهادات المجلس الدستوري في تفسير القانون تدخل في باب "الهرطقة". كيف تنظر الى هذا الأمر؟

كل الاعتراضات جاءت غير واقعية. فمجلس النواب له الحق في وضع قوانين ضريبية على حدة، ولكن لا يمكن تخصيصها لنفقة معينة.

ماذا عن ربط وضع القانون الضريبي بإصدار الموازنة العامة؟

يجب اصدار موازنة عامة مع قطع الحساب وفق الدستور، وان تدخل الضريبة في باب الواردات حتى يتم التوازن مع باب النفقات، والمجلس الدستوري لم يتحدث عن انه من خلال

الموازنة فقط يمكن فرض الضريبة وهذا غير صحيح على الاطلاق، علما ان التفسير الذي صدر ليس صحيحا.

هل تعتبر ان الاعتراضات على قرار المجلس الدستوري سياسية أكثر منها قانونية؟

من الناحية السياسية يمكن تفسير الأمور وفق المصالح السياسية، وهذا موضوع آخر.

هل سلك المجلس الدستوري اليوم مسلك درس الطعون وبتها؟

الممارسات الماضية كانت محط انتقاد، اما اليوم فقد تم رفع المجلس الدستوري الى مقام رفيع وأصبح القضاء مستقلا. القرار جاء في محله خصوصاً وان النقاط المثارة كانت مخالفة للدستور، لذلك لم يستطع المجلس تجاوزها. أمام التحرك الذي قامت به الهيئات المعنية، كان لا بد من درس النقاط بشكل معمق، والقرار جاء بناء على اقتناع جميع أعضاء المجلس. من هنا يمكننا تأكيد استقلال المجلس عن الضغوطات السياسية. نظر المجلس أولاً في دستورية القانون، وثانياً مخالفة مبدأ الشيوع، وثالثاً الغموض، ورابعا الازدواج الضريبي. النقاط الأربع معللة بوضوح دستورياً والاعتراضات التي سيقت حول القرار من بعض الجهات ليست دقيقة وفي بعض الأحيان غير صحيحة، وربما جاءت الاعتراضات لإرضاء بعض السياسيين.

***

الدكتور نزار صاغية: إبطال القانون ادانة لسياسة التشريع خلال 30 سنة.

ما هي إيجابيات قرار المجلس الدستوري وسلبياته حول الطعن في دستورية القانون رقم 45؟

إيجابيات القرار أولاً عودة الانتظام العام، خصوصا وان هناك مخالفات دستورية طويلة الأمد ترتكب من السلطات السياسية جرى وقفها والتنديد بها بقرار من المجلس الدستوري. لا بد من ذكر واقعتين، الأولى التصويت برفع الأيدي خصوصا وان غالبية القوانين التي صدرت لم نعرف من معها ومن ضدها، وبالتالي الناخب لم يعد في استطاعته محاسبة نوابه. ولا نعرف كذلك عدد النواب الذين وافقوا أو الذين اعترضوا كما ينص الدستور، وهو أمر من صلب الديموقراطية. جاء المجلس الدستوري وأكد أنّه من أسس الديموقراطية معرفة من مع ومن ضد، وبالتالي التزام المادة 36 من الدستور أمر أساسي ومن صلب القضية، وليس اجراء شكليا فقط. يعني انه يدين العملية التشريعية التي كانت تجري منذ 30 سنة وفق أسس خاطئة. والقرار يعتبر قاعدة تبنى عليها الإيجابيات لمستقبل النظام الديموقراطي. الإيجابية الأخرى أظهرت مخالفة اللا تشريع اذا صح التعبير، وهي ان لبنان البلد الوحيد في العالم الذي ليست لديه موازنة عامة منذ عام 2005. وهذا الأمر مخالفة دستورية هائلة، وتعني ان كل الانفاق الذي تم منذ عام 2005 ولغاية اليوم هو انفاق غير دستوري، وكذلك عمليات الجباية، بالإضافة الى عدم وجود قطع الحساب ما يعني عدم وجود جدول يحدد الأولويات الاجتماعية. الأمر الأخطر من كل ذلك هو المطالبة باعتمادات إضافية للإنفاق. يسجل للمجلس الدستوري هذا الموقف المهم جدا الذي دعا الى تصحيح الخلل الدستوري، ووضع السلطات السياسية أمام استحقاق أساسي وهو اصدار الموازنة وقطع الحساب. أما الإيجابية الثالثة فهي المخالفات البحرية والتي كان لنا موقف منها، وتقدمنا كمجتمع مدني بكتاب لفت نظر الى وجودها في متن القانون. وقد أطلع المجلس الدستوري عليها بواسطة الاعلام لأنه لا يمكننا تقديمها اليه مباشرة، وأخذ بها، علما ان اعتراض النواب العشرة حول القانون لم يأت على ذكر المادة 11، ما يؤكد لنا ان رفع المذكرات وتقديمها يمكن ان يؤدّيا الى النتيجة المطلوبة. انها ثلاث إيجابيات على صعيد عودة الانتظام الديموقراطي، ومشاركة المواطنين في العمل، ومحاسبة نوابهم وضبط الفساد.

ماذا عن السلبيات؟

لكل مخالفة عقوبة، وطالما ان السلطات السياسية ارتكبت مخالفات دستورية كبيرة على مدى السنوات الماضية، كانت العقوبة التي فرضها قرار المجلس الدستوري عليها انه لم يعد في استطاعتها الجباية من المواطنين من دون موازنة عامة، ما جعل المواطن يخاف من تأثير ذلك على دفع الرواتب أو على موارد الدولة.

ما تأثير ذلك على واقع المالية العامة؟

من بين انعكاسات قرار المجلس الدستوري ان الدولة لم يعد في استطاعتها مخالفة الدستور، ولكن يمكن الحكومة تسريع العمل التشريعي بفرض الضرائب وتسريع جبايتها من خلال تسريع وضع الموازنة العامة. العمل على وضع الموازنة له انعكاس إيجابي مع عودة الانتظام العام والضرائب سيتم تحصيلها.

هل هناك نص قانوني يمنع فرض ضريبة تخصصية؟

الضريبة هي تكليف للمواطن، وأي تكليف له يجب ان لا يحصل الا اذا كان ضروريا. من أجل أن نثبت أنه ضروري، يجب أن نثبت أن ثمة إنفاقا يتبين من خلال الموازنة العامة، وبالتالي فرض الضرائب من خارج الموازنة أي من خارج الانفاق يشكل عمليا تسلطا من السلطة التي لا تملك المبررات الكافية. لذلك فإن جميع دول العالم لديها موازنة عامة تبين فيها وجوه الإيرادات والانفاق الذي بموجبه يتم فرض الضرائب. نحن اليوم أمام مشكلة تتمثل في الآتي: كيف يمكن جباية الضرائب، علما أن المجلس الدستوري أقر بعدم جواز جباية الضرائب وليس فرض ضريبة جديدة من خارج الموازنة؟

ماذا عن الازدواج الضريبي وخصوصا تلك المتعلقة بالمصارف مثلا؟

لم يكن له موقف من عدم دستورية النص الذي فرض ضرائب معينة على المصارف. بعد تصحيح القانون وإصدار الموازنة العامة يمكن فرض الضريبة نفسها.

ألا يمكن إصدار هذه الضريبة منفردة بواسطة قانون معين؟

يجب أن تدخل ضمن الموازنة العامة، وإلا فإن مبدأ ضرورة الضريبة لم يطبق.

اعتبر المجلس الدستوري ان ضريبة الفوائد على المصارف دستورية والضريبة على المهن الحرة غير دستورية. لماذا؟

اعتبر ان الفارق غير واضح بشكل تام بين المهن الحرة والمهن الأخرى. لماذا فرضت هذه الضريبة فقط على المهن الحرة؟ أعتقد ان المفعول المالي لإلغاء هذه المادة هو صفر لسبب بسيط هو انه يتعلق بالضرائب التي كان من أصحاب الدخل التصريح عنها. نحن على بينة من ان السرية المصرفية لا تسمح لوزارة المال بالاطلاع على حسابات الزبائن. لذلك لا يمكننا معرفة حجم فوائد المكلف. لذا فإن التصريح عن هذه الفوائد كان دائما يأتي بشكل معدم تقريباً، وبالتالي فإن المنفعة المالية فيه قليلة جدا. اضراب المحامين لم يكن في محله لأن لا ضرر حقيقيا على المحامين. في ظل وجود السرية المصرفية فان المادة 17 كانت غير قابلة للتطبيق وهي أمر ثانوي ورد في القرار. الاستحقاق الأكبر الذي يواجه الدولة اليوم هو وضع الموازنة العامة لأنها خريطة الطريق للعمل الجاد والدستوري والقانوني.

الباب الثالث

دراسات في العدالة الدستورية

1

العبور الى دولة القانون *

الدكتور عصام سليمان
رئيس المجلس الدستوري

البحث في العبور الى دولة القانون يقتضي تحديد مفهوم دولة القانون، ومعرفة مدى توافر معاييرها في الدولة اللبنانية ونظامها الدستوري، والكشف عن معوقات العبور الى الدولة الموعودة.

دولة القانون دولة تنبثق السلطة فيها من الكيان المجتمعي والسياسي والحقوقي التي تجسده. فالسلطة في دولة القانون سلطة ممأسسة لا يمتلكها أحد، تمارس وفق القانون الذي يحدد كيفية نشوئها وصلاحياتها وضوابطها، في اطار منظومة قانونية، يسودها الانسجام وفق تراتبية، يأتي في رأس هرمها الدستور، القانون الأسمى في الدولة. والسلطات في دولة القانون تتكامل مهامها في ادارة الشأن العام.

من خصائص دولة القانون انتظام اداء المؤسسات الدستورية، كونه الأساس في تحقيق الانتظام العام وتسيير مرافق الدولة، وبالتالي تدبير شؤون المواطنين وتوفير الأمن والاستقرار وشروط العيش الكريم لهم. الانتظام هذا لا يرتبط بالقواعد والآليات التي نص عليها الدستور وحسب، إنما يرتبط أيضاً بواقع القوى السياسية التي تدير شؤون الدولة في اطار المؤسسات الدستورية، وبموازين القوى القائم في ما بينها. فدولة القانون هي دولة مؤسسات. وقيمة المؤسسات من قيمة من يتولى إدارتها.

إن نظام الدولة، وفق هذا المفهوم، قد يكون نظاماً ديكتاتورياً، وقد يكون نظاماً ديمقراطياً. فلكي تكون دولة القانون والمؤسسات دولة ديمقراطية ينبغي ان يكون الشعب فيها مصدر السلطات، يعبّر عن إرادته، في من يتولى السلطة نيابة عنه، في انتخابات حرة ونزيهة، تجري دورياً، يتمكن من خلالها الناخب من ممارسة دوره في الخيار الواعي والمساءلة والمحاسبة. فالديمقراطية بدون محاسبة تفقد معنى وجودها، وبدون الخيار الحر والواعي تتحول الى مجرد فولكلور.

لا تقتصر الديمقراطية على الانتخابات، انما تتعداها الى ضمان الحقوق والحريات في نصوصٍ دستورية، وتحديد صلاحيات السلطات، والعلاقات في ما بينها، بما يضمن عدم الخروج عن المسار الديمقراطي في ممارسة السلطة، والحفاظ على انتظام أداء المؤسسات الدستورية. فالممارسة السياسية يجب ان تنضبط بالنص. والديمقراطية ليست مبادئ وقواعد دستورية وحسب، انما نهج أيضا في ممارسة السلطة.

***

* مداخلة ألقيت في المؤتمر الذي نظمه بيت المستقبل مع الجامعة اللبنانية، كانون الثاني 2017.

السؤال الذي يطرح نفسه هو الآتي: هل الدولة اللبنانية، القائمة على الميثاق والدستور، هي دولة قانون؟

الميثاق الوطني عبّر عن إرادة اللبنانيين بالعيش المشترك، وهذه الإرادة نابعة من اقتناع بالعيش المشترك كضرورة لتحقيق السلم الأهلي، في دولة توفر لأبنائها الأمن والإستقرار والعيش الكريم. فالعيش المشترك ارتبط بالدولة، وليست أية دولة، إنما الدولة الراعية لشؤون مواطنيها، والقادرة، من خلال هذه الرعاية، على تعزيز الإنتماء الوطني، وتقوية أواصر الوحدة بين اللبنانيين. فالميثاق الوطني انطلق من الواقع المجتمعي التعددي، على أمل تطويره، من خلال الدولة، باتجاه واقع أفضل. وهذا ما عبّر عنه المغفور له رياض الصلح حين قال إن "الساعة التي يمكن فيها الغاء الطائفية هي ساعة يقظة وطنية شاملة مباركة في تاريخ لبنان. وسنسعى لكي تكون هذه الساعة قريبة بإذن الله." وهذا أيضاً ما أكدته وثيقة الوفاق الوطني عندما نصت على التدرج من الحالة الطائفية الى الحالة الوطنية.

أما الدستور فأخذ بالاعتبار ميثاق العيش المشترك، النابع من تركيبة المجتمع اللبناني التعددية، كما أخذ بالاعتبار أيضاً ضرورة الأخذ بالمبادئ والقواعد والآليات المعتمدة في الأنظمة الدستورية الحديثة. فالدستور لا يجوز له أن يكون في غربة عن واقع مجتمع الدولة، كما أنه لا يجوز له أن يتنكر للحداثة، وما توصلت اليه تجارب الشعوب، في مسيرتها الطويلة، لإقامة أنظمة دستورية قادرة على تلبية تطلعاتها.

نص الدستور على اعتماد نظام ديمقراطي برلماني، قائم على أساس المشاركة الطوائفية في السلطة، ما خلق اشكالية لا وجود لها في الأنظمة البرلمانية. فالتوازن الذي تقيمه هذه الأنظمة بين السلطات، القائمة في مؤسسات دستورية، في اطار الفصل والتوازن والتعاون في ما بينها، ترافق مع توازنات طوائفية تتداخل في تكوينها عناصر داخلية وخارجية معقدة، ما عرّض المؤسسات الدستورية الى اضطراب في أدائها، تعاظم بقدر ما تعاظمت الاستقطابات الطائفية المشدودة الى الخارج والمتأثرة به، في محيط جيوسياسي، تسوده نزاعات بين قوى اقليمية ودولية متصارعة بفعل تضارب مصالحها.

من ناحية ثانية، المزاوجة بين المبادئ والقواعد المعتمدة في الأنظمة البرلمانية من جهة، والمشاركة الطوائفية، من جهة أخرى، أدت الى التباس في صياغة بعض نصوص الدستور، ما تسبب بخلافات حول تفسير هذه النصوص، ففسرها كل فريق وفق أهوائه ومصالحه وخلفياته السياسية، فغدا الدستور وجهة نظر، في غياب مرجعية دستورية مناط بها تفسير الدستور عند الضرورة، ما أدى الى تعطيل المؤسسات الدستورية أحيانا، والوقوع في الفراغ.

من ناحية ثالثة، استغلت المشاركة الطوائفية في السلطة، لتقوية مواقع النفوذ وتحقيق المكاسب على حساب الصالح العام، من خلال استنفار العصبيات الطائفية، فتحولت الطائفة الى جماعة تقيم حواجز نفسية وسياسية بينها وبين الطوائف الأخرى، المتحصنة أيضاً بخصوصياتها، ما جذّر الإنقسامات الطائفية وعزز النزعة الكيانية لدى الطوائف. فازداد الاضطراب والخلل في اداء المؤسسات الدستورية ومعظم مؤسسات الدولة، وعم الفساد، وتجذر وتمأسس، وتحصن في معظم الأحيان بالطوائف، من هنا جاء تعبير "رفع الغطاء السياسي" الذي هو في الواقع غطاء طائفي.

تعطلت المؤسسات بفعل هذا الوقع، و"تشلعت" الدولة، وبات ابناؤها المستنيرين يفكرون بالعبور الى دولة القانون، التي طالما حلموا بها.

هل العبور الى دولة القانون ممكن في ظل هذه الصورة القائمة عن دولة في واقعها الراهن ؟

إن الإشكالية، التي أشرنا اليها، والناجمة عن الموالفة، في صياغة الدستور، بين المبادئ والقواعد المعتمدة في الأنظمة الديمقراطية البرلمانية من جهة، والمشاركة الطوائفية في السلطة، من جهة أخرى، غير مستعصية على الحل، وحلها يتطلب العودة الى الأسس التي بني عليها ميثاق العيش المشترك.

كما سبق وقلنا، ميثاق العيش المشترك ارتبط ببناء دولة تصونه وترسخه، فيترسخ معه كيانها ووحدتها ويتفعل أداء مؤسساتها. من هذا المنطلق ينبغي فهم المشاركة الطوائفية في السلطة على أنها مشاركة في بناء الدولة الموعودة، وليست مشاركة في توزيع الدولة حصصاً بين الطوائف، وفي الواقع بين زعماء الطوائف.

المشاركة الطوائفية هذه، وفق الميثاق والدستور، ليست محض طوائفية، فهي مشاركة ذات بعد طوائفي وبعد وطني في آن. فالشعب اللبناني، في الدستور، ليس مكوناً من طوائف وحسب، انما من مواطنين أيضاً. فالدستور اعترف بالطوائف وبحقوقها في مجالات محددة حصراً، واعترف بالمواطنين وضمن حقوقهم وحرياتهم والمساواة في ما بينهم، فالسلطة مصدرها الشعب في نظامنا الديمقراطي البرلماني. ولكي تتمكن المؤسسات الدستورية فيه من أداء مهامها بانتظام، ينبغي ان تكون المشاركة، في بعديها الطوائفي والوطني، منسجمة وقواعد هذا النظام.

أكدت تجارب الأنظمة الديمقراطية البرلمانية، أن اداءها يرتبط جذرياً بواقع القوى السياسية العاملة في اطار مؤسساتها الدستورية. فمسؤولية الحكومة تجاه مجلس النواب، يفترض انبثاقها من الأكثرية النيابية وخضوعها لرقابة المعارضة النيابية. حكومة تحمل برنامجاً تُحاسب على أساسه، ومعارضة تقوم بواجبها في المحاسبة وتطرح نفسها بديلاً من الأكثرية الحاكمة، بانتظار الانتخابات التي يقول فيها الشعب كلمة الفصل.

لكي تسهّل المشاركة، في بعديها الطوائفي والوطني، اداء النظام الديمقراطي البرلماني اللبناني، ينبغي ان تتشكل أكثرية برلمانية متنوعة الإنتماءات الطوائفية، تنبثق منها الحكومة، تواجهها معارضة برلمانية أيضاً متعددة الانتماءات الطوائفية قادرة على مراقبتها ومحاسبتها، ما يتطلب تعددية في التمثيل داخل الطوائف الكبرى. فالذهاب في الاتجاه المعاكس، واحتكار تمثيل الطوائف يؤدي الى حالة من اثنتين، إما عدم القدرة على تشكيل حكومة، بسبب رفض فريق أو أكثر المشاركة فيها، وبالتالي عدم توافر الميثاقية في تشكيل الحكومة. وإما تشكيل حكومة تضم كل الأطراف، أي حكومة قوى مؤتلفة، ليس على أساس برنامج، انما على أساس المصالح. وفي هذه الحالة تحمل الحكومة تناقضات في داخلها، تهددها بالانفجار. أما مجلس النواب فيتعطل دوره في مراقبة الحكومة ومحاسبتها. وبدلاً من ان تكون المعارضة في مجلس النواب تصبح المعارضة داخل الحكومة، المفترض بها ان تكون متجانسة، وملتزم وزراؤها بمبدأ التضامن الوزاري.

إن الخروج من هذه الحالة التي تشل اداء نظامنا البرلماني التشاركي يتطلب تعددية في تمثيل الطوائف، بخاصة الكبرى منها، وهذا ما كان قائماً في المرحلة التي سبقت اتفاق الطائف. وينبغي العودة اليه، وتصحيح مفهوم المشاركة بما يتفق مع روحية الميثاق ومنطلقاته من جهة، ومع النظام البرلماني المعمول به في لبنان من جهة ثانية.

كما أن المطلوب للعبور الى دولة القانون، ايجاد مرجعية دستورية يكون لها صلاحيات، تستخدمها عند الضرورة، لايجاد مخارج دستورية تحول دون حدوث الشلل في اداء المؤسسات الدستورية، تحت تأثير النزاعات السياسية. وهذه المرجعية لا يمكن ان تكون سوى رئاسة الجمهورية. فالأنظمة البرلمانية الحديثة، وبفعل التجارب التي مرت بها، منحت رئاسة الجمهورية صلاحيات تستخدم عند الضرورة من أجل الحفاظ على انتظام اداء المؤسسات الدستورية، ونحن أشد حاجة من غيرنا لمثل هذه الصلاحيات.

***

يتطلب العبور الى دولة القانون فرض احترام الدستور في عملية التشريع، والالتزام بالضمانات الدستورية للحقوق والحريات، واقامة العدل في الأحكام القضائية، وأساس العدالة هي العدالة الدستورية، لذلك بات من الأمور الملحة توسيع صلاحيات المجلس الدستوري، وجعله مرجعية وحيدة في تفسير نصوص الدستور عند حدوث اختلاف حول تفسير نص دستوري، وفتح المجال أمام الأفراد لمراجعة المجلس الدستوري من خلال المحاكم العدلية والادارية واخضاع القوانين الأساسية لرقابة المجلس الدستوري تلقائياً ودون طعن. وقد أعددت مشروعاً لتوسيع صلاحيات المجلس الدستوري ونأمل أن يأخذ طريقه الى الاقرار.

الأمور لم تعد تحتمل التسويف والتأجيل. فنحن اليوم مخيرون بين الدولة واللا دولة، بين النهوض والإضمحلال. بين معالجة الأمور بجدية للحاق بركاب الحضارة والتقدم وبين الاستمرار في النهج السياسي الراهن والاستخفاف بمصالح الناس والدولة. ولم يعد ثمة مكان لخيار ثالث، بعد الحالة التي وصلنا اليها.

2

استقلالية القضاء الدستوري

الدكتور عصام سليمان
رئيس المجلس الدستوري

استقلالية القضاء الدستوري قضية يتوقف عليها حسن أدائه وفاعليته في تحقيق العدالة الدستورية، وفرض احترام الدستور، والإسهام في انتظام أداء المؤسسات الدستورية. وهذه الأمور لا ترتبط بالاستقلالية وحسب إنما أيضاً بالصلاحيات المعطاة للمحاكم والمجالس الدستورية، غير أن الاستقلالية تبقى شرطاً أساسياً لبلوغ القضاء الدستوري الأهداف التي وجد من أجلها.

تتأثر هذه الاستقلالية بطبيعة النظام السياسي وبطبيعة عمل القضاء الدستوري، وطريقة تعيين القضاة الدستوريين، والأثر التي تتركه قراراتهم على السلطة السياسية، كما تتأثر أيضاً بالصلاحيات المعطاة لهم.

لذلك سنتناول هذه الأمور في علاقتها باستقلالية المحاكم والمجالس الدستورية، كمؤسسات دستورية ذات صفة قضائية، وباستقلالية أعضائها التي هي شرط أساسي لإستقلاليتها.

1
طبيعة النظام السياسي

لا يمكن فصل استقلالية القضاء الدستوري عن النظام السياسي المعمول به في الدولة، نظراً للدور الذي تضطلع به المحاكم والمجالس الدستورية في إطار هذا النظام. وقد نشأ القضاء الدستوري في سياق تطور الأنظمة الدستورية، والاقتناع بأن انتظام أداء المؤسسات الدستورية، وحماية الحقوق والحريات التي ضمنتها الدساتير، ينبغي صونهما في الممارسة لتحويلهما الى واقع تعيشه المؤسسات ويعيشه المواطنون، من هنا ضرورة قيام مؤسسة دستورية مستقلة تتولى الرقابة على دستورية القوانين التي تضعها السلطة الاشتراعية.

ترافقت نشأة القضاء الدستوري وتحولات عميقة في مفهوم القانون الذي ينبغي أن يأتي متطابقاً، أو على الأقل غير متعارض، مع الدستور كونه القانون الأسمى في الدولة، وتحول في النظرة الى المجالس النيابية المنتخبة من الشعب، مصدر السلطة في الأنظمة الديمقراطية، فالمجالس النيابية لم تعد سيدة نفسها، وأصبحت سيادتها مقيدة بالدستور كونه المعبّر عن سيادة الأمة، ومن الواجب الالتزام به، والقبول بممارسة رقابة على دستورية القوانين التي تضعها البرلمانات.

هذه التحولات، التي أدت الى تحديث الأنظمة الدستورية، لاقت مقاومة من جهة القوى السياسية الممثلة في البرلمانات، والتي تود أن تكون في منأى عن أية رقابة على أدائها، متذرعة بأن سلطة البرلمانات تنبثق من الشعب، أي من الارادة العامة، ولا يجوز إخضاع عملها التشريعي

الى الرقابة من قبل هيئة لا تمثل الارادة الشعبية. لذلك لم تكن ولادة القضاء الدستوري سهلة، فقد رافقتها صعوبات كثيرة، غير أنه خطا خطوات متقدمة، اختلفت أهميتها تبعاً لأنظمة الدول، وتوافر الارادة السياسية، لدى من هم في السلطة، لتطوير الأنظمة الدستورية في دولهم، وسلوك طريق التحديث وانتظام أداء المؤسسات الدستورية، وتحقيق العدالة التي أساسها العدالة الدستورية. غير أن إشكالية استقلال القضاء الدستوري استمرت، وإن بدرجات مختلفة، تبعاً للذهنية السياسية المتحكمة بأداء المؤسسات الدستورية، ولنمط العلاقات السائدة في مجتمع الدولة، ففي الدول، التي بلغت مستوى متقدّمًا في ممارسة الديمقراطية، برز في تبلور مفهوم المؤسسات، وتحرر المواطنين من العلاقات التقليدية الموروثة، تبدو استقلالية القضاء الدستوري راسخة، وقد جاءت في سياق تطور طبيعي شمل بنية المجتمع والمؤسسات الدستورية في آن.

أما الدول التي لا تزال تسيطر في بناها المجتمعية أنماط العلاقات التقليدية، وتقوم فيها مؤسسات دستورية حديثة، اعتُمدت تحت تأثير الضرورة لإدارة شؤون هذه الدول، فإن استقلالية القضاء الدستوري فيها، والقضاء عامة، تندرج في إطار اشكالية العلاقة بين التقليد والتحديث، فأنظمتها الدستورية تعتمد الاستقلالية، غير ان الممارسة تكشف مدى تأثر هذه الاستقلالية بتدخلات السلطة. ينبغي التصدي لها ليتمكن القضاء الدستوري من القيام بالمهام المنوطة به.

2
طبيعة القضاء الدستوري

لا ينظر القضاء الدستوري في نزاعات ذات طابع شخصي بشأن حقٍ ما، كما هي الحال أمام القضاء العادي، إنما ينظر، أثناء الرقابة على دستورية القوانين، في مدى تتطابق القانون مع الدستور، كونه القانون الأسمى في الدولة، ويقع في رأس المنظومة القانونية فيها. هذه المنظومة التي تنبغي المحافظة على الانسجام بين مكوناتها تحت مظلة الدستور. فالقضاء الدستوري ينظر في المعايير والمبادئ التي يجب أن تحترم في صياغة القانون، المفترض به تحقيق المصلحة العليا في مجتمع الدولة، في اطار نظامها الدستوري، والتي هي مصلحة مشتركة لجميع المواطنين، وتحقيق العدالة بينهم، فيأتي القضاء العادي للفصل في النزاعات وفق القوانين.

طبيعة القضاء الدستوري هذه استند اليها المجلس الدستوري اللبناني في قراره رقم 95/2 تاريخ 1995/2/25، الذي تناول فيه طلبات نواب بشأن سحب تواقيعهم من مراجعة الطعن في القانون رقم 406 تاريخ 1995/1/12، فجاء في القرار أن النواب عندما يستدعون إبطال أحد القوانين بسبب عدم دستوريته، يقومون بممارسة حق دستوري ممنوح لهم بصفتهم العامة، وليس للمراجعات في دستورية القوانين طبيعة الخصومة الشخصية، وأن المداعاة الناشئة عن تكليف دستوري، غير قابلة للرجوع عنها بعد تسجيلها القانوني لدى المجلس الدستوري. وليس لطلب الرجوع عنها أي أثر قانوني على المراجعة.

وطبيعة المراجعات أمام المحاكم والمجالس الدستورية، تفرض عليها عدم النظر فقط في النصوص المطعون في دستوريتها، انما في القانون بكامل نصوصه، فالطعن في دستورية قانون ما هو مجرد وسيلة لتمكين المحاكم والمجالس الدستورية من القيام بدورها في ممارسة الرقابة الدستورية على القانون، لذلك بعض الدول ومنها فرنسا، أخضعت القوانين العضوية Lois

organiques، لرقابة المحاكم والمجالس الدستورية، تلقائياً وبدون طعن، كونها أكثر أهمية من القوانين العادية.

أما الدول التي تتيح قوانينها للأفراد مراجعة القضاء الدستوري، إما مباشرة أو من خلال المحاكم العادية، فليس لهذه المراجعة طابع شخصي، وإن كانت الحقوق الشخصية ترتبط بالقانون المطعون في دستوريته كون الحكم سيصدر بناءً عليه، فالقضاء الدستوري لا ينظر الا في تطابق القانون مع الدستور، أما القضاء العادي، العدلي أو الإداري، فهو الذي يحكم بموجب القانون، ويفصل في الخصومة الشخصية.

واذا تناولنا صلاحيات القضاء الدستوري في بتّ النزاعات الناجمة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية، نجد أن هذه النزاعات ليس لها صفة النزاع الشخصي حول حق، يدعي الطاعن أن المطعون في نيابته قد سلبه منه، انما هي مراجعة تتعلق بصحة الانتخاب ونزاهته، كون الانتخاب، في نظام ديمقراطي، هو الوسيلة الوحيدة التي تنبثق بواسطتها السلطة من الشعب، وذلك بغض النظر عما ينجم عن بتّ المراجعة من آثار ومفاعيل شخصية. فقرار القضاء الدستوري في الطعن في صحة الانتخاب لا يتضمن الاعتراف بحقوق شخصية أو عطلٍ وضررٍ أو تعويض، أو أية عقوبات جزائية، لأن هذه الأمور لا تدخل في صلاحياته كقاضٍ انتخابي، ويمكن مراجعة القضاء المختص بشأنها.

إن قرارات المجلس الدستوري اللبناني من الرقم 1 الى الرقم 12، تاريخ 2009/7/8، بشأن الطعون الانتخابية المقدمة ما بين العام /2005/و/2007/، أي تلك التي سبقت إكتمال تأليف المجلس الدستوري في 2009/6/5، ولم تُبَتّ، أشارت الى طبيعة المراجعات هذه، فنصت على أن المراجعة أمام المجلس الدستوري ليست دعوى عادية ترمي الى فض نزاع بين متخاصمين حول حقوق شخصية يدعونها، إنما هي مراجعة ترمي الى الحماية القضائية للوضع القانوني بذاته، بصرف النظر عما ينشأ عن هذه الحماية بصورة غير مباشرة من آثار ومفاعيل شخصية، والتي لا تدخل في نطاق نظر هذا المجلس، وأن الوضع القانوني في الطعن هو النيابة أو عضوية مجلس النواب.

وبما أن مراجعة الطعن في الانتخابات ليس لها صفة النزاع الشخصي بين المرشح الخاسر والمرشح الفائز بالنيابة، فقد أعطت بعض الدول، ومنها فرنسا، حق الطعن لأي ناخب مسجل على لوائح الناخبين في الدائرة التي فاز فيها النائب المطعون في نيابته، ولم تحصر هذا الحق بالمرشح المنافس له.

إن طبيعة الفصل في دستورية القوانين وفي الطعون الانتخابية، ترتبط بالانتظام العام. فالتشريع بقوانين مخالفة للدستور يؤدي الى خلل في المنظومة القانونية في الدولة، يختل معه الانتظام العام، كما ان انتخابات لا تتوافر فيها النزاهة، ولا يستطيع الشعب أن يعبّر فيها عن ارادته بحرية، تقود الى المساس بشرعية السلطة المنبثقة من الانتخابات، وشرعية السلطة هي أساس الإنتظام العام.

طبيعة القضاء الدستوري هذه، المرتبطة بالغاية من وجوده، وهي الحفاظ على احترام الدستور في عملية التشريع، وعلى صحة الانتخابات التي تنبثق بواسطتها السلطة من الشعب، تجعل استقلالية القضاء الدستوري عن جميع السلطات في الدولة شرطاً أساسياً لممارسة مهامه، كون قراراته تطال السلطة الاشتراعية كمؤسسة دستورية مسؤولة عن التشريع، كما تطال أعضاء

هذه المؤسسة من خلال الفصل في صحة انتخابهم. وهذا ما يجعل المحاكم والمجالس الدستورية معرضة للتدخّلات السياسية بغية التأثير في قراراتها. وهذه التدخّلات ينبغي التصدي لها ومنعها من خلال تحصين استقلالية القضاء الدستوري والقضاة الدستوريين.

3
استقلالية القضاء الدستوري ضمانة لاستقلالية السلطات

تقوم الأنظمة الديمقراطية على مبدأ استقلالية السلطات والفصل في ما بينها وتوازنها وتعاونها. وضمانة الحفاظ على هذا المبدأ في الممارسة هو القضاء الدستوري، المناط به الرقابة على دستورية القوانين. وهذه المهمة تجعله خارج مبدأ الفصل بين السلطات، فاذا ما طبق عليه هذا المبدأ يصبح غير قادر على ممارسة رقابة على التشريعات التي تضعها السلطة الاشتراعية، وابطال ما هو مخالف منها للدستور. فالسلطة القضائية، المتمثلة بالقضاء العدلي والاداري، لا تستطيع أن تلغي قانوناً وضعه مجلس النواب، كما أن هذا الأخير لا يستطيع أن يعدّل أو يلغي حكماً صدر عن القضاء، بينما تستطيع المحاكم والمجالس الدستورية إلغاء قانون وضعه مجلس النواب وصدر عن رئاسة الجمهورية اذا كان مخالفاً للدستور، واذا ما قيض لها ممارسة رقابة على دستوريته.

هذه السلطة التي يتمتع بها القضاء الدستوري تجعله فوق مبدأ الفصل بين السلطات، والضامن للتقيد بهذا المبدأ، وبالتالي لاستقلالية السلطات الاشتراعية والاجرائية والقضائية، وذلك ضمن حدود الصلاحيات المعطاة له، وهي تتسع وتضيق تبعاً للدول[1].

لقد فسّر المجلس الدستوري اللبناني في قراره الرقم 2012/2 تاريخ 2012/12/17، مفهوم الفصل بين السلطتين الاشتراعية والاجرائية وتوازنهما وتعاونهما، فجاء فيه «أن الفصل بين السلطات ركن أساسي في الأنظمة الديمقراطية، وضمانة من الضمانات الدستورية، والدستور نص في مقدمته على أن لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية... وحدد مهام كل سلطة من السلطات الثلاث...والتوازن بين السلطات يعني التزام كل سلطة حدود صلاحياتها وعدم طغيان أي سلطة على سلطة أخرى...والتعاون بين السلطات يعني تسهيل كل سلطة عمل السلطة الأخرى، وعدم عرقلة عملها، وذلك من أجل انتظام أداء السلطات وتفعيل دورها خدمة للصالح العام...والتعاون بين السلطات لا يعني اندماج السلطات، ويجب أن يقف عند حدود الفصل في ما بينها، ...والتعاون بين السلطات لا يجوز أن يؤدي الى حلول سلطة مكان السلطة الأخرى، وممارسة صلاحياتها جزئياً أو كلياً... ولمجلس النواب صلاحية مراقبة الحكومة ومحاسبتها، وليس له بالتالي أن يحل محلها في ممارسة صلاحياتها».

إن مبدأ استقلالية السلطات والفصل في ما بينها، يرتبط بواقع القوى السياسية التي تمارس السلطة داخل المؤسسات الدستورية، ففي الأنظمة البرلمانية القائمة على الثنائية الحزبية، وتلك التي تتشكل فيها الحكومة من كتل برلمانية مؤتلفة في تحالف عريض، يستأثر حزب الأكثرية أو الائتلاف

---

[1]. عصام سليمان، "القضاء الدستوري ومبدأ الفصل بين السلطات"، المجلس الدستوري، **الكتاب السنوي 2011**، المجلد 5، ص 21-44.

الحاكم بالقرار داخل البرلمان وداخل الحكومة في آن، ما يقود عملياً الى الاندماج بين السلطتين الاشتراعية والاجرائية، وقد يؤدي ذلك الى التشريع بما يتعارض والدستور، والهيمنة على السلطة القضائية من خلال تشريعات تحد من استقلاليتها، فيصبح مبدأ استقلالية السلطات والفصل في ما بينها مجرد مبدأ نظري لا فعل له في الواقع، فيخرج النظام البرلماني عن الأسس التي قام عليها. ومن أجل الحفاظ على هذه الأسس، وتحديداً مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها، لا بد من مرجعية دستورية يتم اللجوء اليها، وهذه المرجعية هي القضاء الدستوري الذي ينبغي مراجعته من قبل المعارضة البرلمانية، أو إعطاؤه صلاحية التدخل عفواً، لمنع الهيمنة على عمل السلطتين الاشتراعية والاجرائية في آن من قبل الأكثرية البرلمانية، وانتهاك الدستور.

القضاء الدستوري، من ناحية ثانية، يشكل ضمانة لاستقلالية السلطة القضائية، وذلك من خلال النظر في دستورية القوانين التي تنظم القضاء، وابطال كل نص تشريعي يتعارض مع استقلاليته.

إذاً القضاء الدستوري ضمانة لاستقلالية السلطات ومبدأ الفصل في ما بينها، وهذا يتطلب استقلالية تامة للقضاء الدستوري ليستطيع ان يقوم بهذه المهمة السامية التي ترتبط بسمو الدستور، ويتوقف عليها حسن انتظام أداء المؤسسات الدستورية الى حدٍ بعيد.

4
استقلالية القضاء الدستوري عن السلطة القضائية

المقصود بالسلطة القضائية السلطة التي تمارسها المحاكم العادية في اطار القضاءين العدلي والإداري، والمحاكم الأخرى في بعض الدول، وترتبط بوزارة العدل.

القضاء الدستوري يختلف بطبيعته عن القضاء العادي، كما سبق ورأينا. وهو مؤسسة دستورية ذات صفة قضائية، لأن القرارات التي تصدر عنه تتمتع بقوة القضية المحكمة ولا تقبل أي طريق من طرق المراجعة، وجميع السلطات في الدولة ملزمة بالتقيد بها. ودساتير الدول ميزت المحاكم والمجالس الدستورية عن السلطة القضائية، فالدستور اللبناني وفي الباب المخصص للسلطات، نص في المادة 19 منه على المجلس الدستوري وصلاحياته، وحدد الجهات التي لها حق مراجعته، بينما نص في المادة 20 على السلطة القضائية. والدستور الفرنسي خص المجلس الدستوري بفصل منه تضمن عدة مواد نصت على صلاحياته وطرق مراجعته وطريقة تأليفه وغير ذلك من أمور. والدول التي تضع في دساتيرها المحاكم الدستورية تحت عنوان السلطة القضائية، كما هي الحال في القانون الأساسي لألمانيا الاتحادية، تُفرد مكاناً خاصاً للمحكمة الدستورية منفصلاً عن المكان المخصص لسائر المحاكم على اختلاف اختصاصاتها، وتؤكد استقلالية المحكمة الدستورية تنظيمياً، فالمحاكم الدستورية في هذه الدول لا تعتبر جزءاً من التنظيم القضائي ولا علاقة لها بوزارات العدل، فهي كيانات دستورية مستقلة.

نص قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم 2005/1 تاريخ 2005/8/6 على «أن مبدأ الفصل بين السلطات هو مبدأ دستوري مكرس في الدستور اللبناني الذي يعتبر أن النظام قائم عليه، أي أنه ركن من أركان هذا النظام، فيكون المجلس الدستوري سلطة دستورية مختلفة ومستقلة عن مجلس النواب وعن مجلس الوزراء وعن السلطة القضائية، واختصاصه محدد في الدستور...وأن

المجلس الدستوري يرى عدم مجاراة المستدعين في اختصار بحثهم في السبب الأول المذكور على استقلالية السلطة القضائية والقضاة والضمانات المتوافرة لهم وعدم جواز المس بها، ذلك أن للمجلس الدستوري كياناً دستورياً مستقلاً واختصاصاً دستورياً محدداً وإن تمتع بالصفة القضائية...».

ومن أجل تأكيد على استقلالية المجلس الدستوري في لبنان عن وزارة العدل، نص قانون النظام الداخلي للمجلس الدستوري، رقم 2000/243، على ان رئيس المجلس الدستوري يمارس، في ما يتعلق بالمجلس الدستوري، الصلاحيات المالية والادارية التي تنيطها القوانين والأنظمة بالوزير، باستثناء الصلاحيات الدستورية (المادة 21).

إن استقلالية القضاء الدستوري عن السلطة القضائية تقتضيها المهام المناطة به لجهة الرقابة على دستورية القوانين، والتي تتطلب استثناءه من الخضوع لمبدأ الفصل بين السلطات.

تتجلى استقلالية القضاء الدستوري عن السلطة القضائية، التي تمارسها المحاكم العادية، بالطرق المعتمدة في تعيين وانتخاب القضاة الدستوريين، والشروط الواجب توافرها فيهم لتولي هذا المنصب، فالقضاة العاديون هم قضاة في السلك القضائي magistrats de carrière، يتخرجون من معاهد الدروس القضائية أو يعينون من بين المحامين، ويتدرجون في السلك القضائي حتى بلوغ المراتب العليا فيه، ويمارسون مهامهم وفق القانون الذي ينظم القضاء. أما القضاة الدستوريون فهم ينتخبون ويعينون من قبل السلطات الدستورية، وتحديداً رئيس الدولة، ومجلس النواب، ومجلس الشيوخ، ومجلس الوزراء وفي بعض الدول تشارك في انتخابهم المجالس التي تمثل السلطة القضائية. وطريقة تعيين القضاة الدستوريين تختلف من دولة الى أخرى، ولكنها تختلف دائماً عن طريقة تعيين القضاة العاديين. ويتولى القاضي الدستوري مهامه لولاية محددة، وهي غير قابلة للتجديد ولا للتقليص حفاظاً على استقلاليته عن السلطة التي تتولى التعيين أو الانتخاب، بينما القاضي العادي يستمر في السلك القضائي حتى بلوغ سن التقاعد.

من ناحية ثانية تختلف الشروط المطلوب توافرها في القاضي الدستوري عن تلك المطلوب توافرها في القاضي العادي، وهي شروط صعبة، فالقضاة الدستوريون يختارون من بين كبار القضاة العاديين magistrats de carrière ومن بين أساتذة كليات الحقوق والمحامين الذين تمرسوا في مزاولة عملهم لفترة طويلة. والتنوع في اختيار أعضاء المحاكم والمجالس الدستورية تفرضه طبيعة عملهم وبخاصة لجهة الرقابة على دستورية القوانين، التي تتطلب معرفة عميقة بفلسفة القانون، وسوسيولوجيا القانون، والأنظمة الدستورية، وبالخلفيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدساتير والقوانين. فالقاضي الدستوري ينبغي أن يتمتع بثقافة واسعة في كل ما له علاقة بالدستور والقوانين.

<--

5
إشكالية استقلالية القضاء الدستوري

لقرارات القضاء الدستوري مردود سياسي، فالرقابة على دستورية القوانين هي رقابة على السلطة الاشتراعية لجهة التقيد بالدستور في عملية التشريع، واذا كان ثمة حد فاصل بين صلاحيات البرلمان، في هذا المجال، وصلاحيات القضاء الدستوري[2]، فهناك خشية لدى أعضاء الهيئة التشريعية من المحاكم والمجالس الدستورية التي قد تصدر قرارات تبطل قوانين ترتبط بها مصالح الأطراف السياسية، ولكن لهذه الخشية مردود ايجابي على النظام الدستوري بمجمله لأنها تحمل المشترع على التقيد بالدستور، وإن كان لهذا التقيد مردود سلبي على قوى سياسية.

وقفت البرلمانات، لفترة طويلة من الزمن، في وجه المحاولات الهادفة لايجاد هيئة تمارس الرقابة على القوانين التي تضعها، وبخاصة هيئة دستورية ذات صفة قضائية لقراراتها قوة الالزام، وذلك بحجة أن البرلمانات منتخبة من الشعب، مصدر السلطات، وهي تمثل الارادة العامة والسيادة الوطنية، ولا يجوز بالتالي اخضاع القوانين التي تضعها لأية رقابة. واستمر هذا المنحى في فرنسا حتى العام 1958، الى ان نص دستور الجمهورية الخامسة على انشاء مجلس دستوري، توسعت صلاحياته في ما بعد.

كان لنظرية عالم القانون النمساوي، «هنس كلسن» Hans Kelsen، الأثر الكبير في التحول باتجاه القبول بإنشاء القضاء الدستوري للرقابة على دستورية القوانين، وذلك على أساس أن الدستور يسمو على سائر القواعد الحقوقية في الدولة، ويأتي في رأس المنظومة القانونية التي لا يجوز ان تتعارض والدستور، فالقاعدة الحقوقية التي تتعارض والدستور ينبغي أن تسقط من هذه المنظومة، وذلك حفاظاً على الانسجام في داخلها، وبالتالي الحفاظ على وحدتها، فالسيادة يعبر عنها بالدستور، والبرلمان لا يعبر عن الارادة الوطنية وعن السيادة الا في اطار الالتزام بالدستور. من هنا ضرورة ممارسة رقابة على دستورية القوانين.

إن إشكالية العلاقة بين القضاء الدستوري والبرلمان لم تقف عند حدود ممارسة الرقابة على التشريعات، انما تجاوزتها الى الفصل في صحة انتخاب أعضاء البرلمان، وهذه الصلاحية كانت محصورة في البرلمان نفسه، فهو الذي كان يبتّ النزاعات الناجمة عن الانتخابات البرلمانية، وبالتالي صحة انتخاب النواب، وقد انتقلت هذه الصلاحية الى المحاكم والمجالس الدستورية، وأصبح مصير النواب، المشكوك في صحة انتخابهم، رهنًا بقراراتها[3].

هذا التحول في مفهوم الدستور والقانون والسيادة، أدى الى وضع البرلمان تحت رقابة القضاء الدستوري لجهة التقيد بالدستور في عملية التشريع، وقاد الى اشكاليات في العلاقة بين الاثنين، ظهرت في ميل البرلمان الى الحد من استقلالية القضاء الدستوري في النصوص التي ترعى هذه الاستقلالية، كما ظهرت أيضاً في محاولات السلطة السياسية التأثير في قرارات المحاكم

---

[2]. عصام سليمان، "العلاقة بين القضاء الدستوري والبرلمان"، المجلس الدستوري، **الكتاب السنوي 2010**، المجلد 4، ص 379-402.

[3]. عصام سليمان، "إشكاليات الرقابة على دستورية القوانين"، المجلس الدستوري، **الكتاب السنوي 2012**، المجلد 6، ص، 47-57.

والمجالس الدستورية لما لهذه القرارات من آثار سياسية، تختلف تبعاً للظروف ولأهمية القانون، الخاضع للرقابة على دستوريته، ومدى تأثير القرار على الحياة السياسية وعلى الأفرقاء السياسيين.

6
شروط استقلالية القضاء الدستوري

استقلالية المحاكم والمجالس الدستورية، كمؤسسات دستورية ذات صفة قضائية، ترتبط جذرياً باستقلالية من يتولى ممارسة المهام المنوطة بها، اي باستقلالية القاضي الدستوري. لذلك سنتناول شروط استقلالية المحاكم والمجالس الدستورية، وشروط استقلالية القاضي الدستوري.

1. شروط استقلالية المحاكم والمجالس الدستورية

يقول «هنس كلسن» أن العدالة الدستورية منوطة بهيئة دستورية مستقلة عن كل السلطات في الدولة، ويؤكد «لوي فافوري» Louis Favoreu «أن وجود وضعية دستورية خاصة للمحاكم والمجالس الدستورية شرط أساسي لإستقلاليتها. وضعية ينبغي أن تحدد بنيتها التنظيمية وصلاحياتها والاجراءات التي تعتمدها في ممارسة هذه الصلاحيات، وتضعها في منأى عن تدخل السلطات العامة، المولج القضاء الدستوري بممارسة الرقابة عليها. ما يقتضي تضمين الدساتير نفسها نصوصاً تضمن استقلاليتها الادارية والمالية كمؤسسات واستقلالية أعضائها. كل مؤسسة مهدد وجودها وممارسة مهامها وصلاحياتها، باعادة النظر فيها من قبل المشترع أو من قبل الحكومة، لا يمكن اعتبارها محكمة دستورية، ولا حتى، بشكل عام، هيئة قضائية»[4]

إن استقلالية القضاء الدستوري تنبع من المهام المنوطة به، وهي فرض احترام الدستور والتقيد به، كقانون أساسي وأسمى في الدولة، يعبر عن السيادة الوطنية. كما تنبع هذه الاستقلالية أيضاً من وظيفة القضاء الدستوري المتمثلة في تفسير الدستور والقوانين، من أجل تأدية المهام المنوطة به، والحفاظ على التقيد بالمبادئ والقواعد الدستورية، وفي طليعتها مبدأ الفصل بين السلطات، وصون استقلالية السلطة القضائية، المعرضة أحياناً للإنتهاك من قبل السلطتين الإشتراعية والإجرائية، وحماية الحقوق والحريات التي ضمنها الدستور، ومنع المشرع من المساس بها بالقوانين التي تنظمها، وصون المرتكزات الأساسية لنظام الدولة. خطورة هذه المهام وأهميتها تقتضي بالتأكيد قضاءً دستورياً مستقلاً تماماً عن كل السلطات في الدولة.

إن ضمانات استقلالية القضاء الدستوري ينبغي ان تندرج في الدستور نفسه، فالضمانات الدستورية أعلى من الضمانات القانونية، والدستور الفرنسي، نص في العنوان السابع منه، على المجلس الدستوري، في المواد من الرقم 56 حتى 63 ضمناً، وقد تناولت طريقة تشكيل المجلس وولايته وصلاحياته وقوة قراراته. والقانون الأساسي لألمانيا الاتحادية نص في الفصل التاسع منه على المحكمة الدستورية الاتحادية، في احدى عشرة فقرة، تناولت صلاحياتها بالتفصيل وأمورًا اجرائية. ونص دستور كمبوديا، في الفصل الثاني عشر منه، على المجلس الدستوري، في المواد من الرقم 136 الى 144 ضمناً، فتضمنت الطريقة المعتمدة في تشكيله وصلاحياته وطرق

[4]. Louis Favoreu et Wanda Master, *Les cours constitutionnelles*, Dalloz, 2e éd., 2016, Paris, p.20

مراجعته. ونص دستور المملكة المغربية الصادر في العام 2011، في الباب الثامن منه، على المحكمة الدستورية، وقد تضمن هذا الباب، تشكيل المحكمة الدستورية وصلاحياتها وقوة قراراتها ومفاعيلها. ونص دستور الجمهورية التونسية، الصادر في العام 2014، في القسم الثاني من الباب الخامس، على المحكمة الدستورية، وجاء ذلك في سبعة فصول (مواد) تضمنت تشكيل المحكمة الدستورية وصلاحياتها، وطرق مراجعتها، والمهل المعطاة لها لاصدار قراراتها.

ونصت كل هذه الدساتير على استقلالية القضاء الدستوري وإلزامية تنفيذ القرارات الصادرة عنه.

أما في لبنان فقد نصت المادة التاسعة عشرة من الدستور، في الباب الثاني المخصص للسلطات، على انشاء مجلس دستوري لمراقبة دستورية القوانين وبتّ النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية. كما حددت الجهات التي لها حق مراجعته في ما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين، وجاء في هذه المادة ما يلي: «تحدد قواعد تنظيم المجلس وأصول العمل فيه وكيفية تشكيله ومراجعته بموجب قانون».

ضمانات استقلالية القضاء الدستوري ينبغي ان تتضمنها الدساتير وليس القوانين فقط، فالضمانات في القوانين أقل أهمية من الضمانات في الدستور، وهي عرضة للتقليص من قبل المشترع، وبخاصة في الدول التي لا تخضع فيها القوانين الأساسية لرقابة القضاء الدستوري تلقائياً وبدون مراجعة طعن. واذا ما أُتيح للقضاء الدستوري النظر في دستورية قانون ينال من استقلاليته أو من صلاحياته، فيكون مصيره الابطال والإسقاط من المنظومة القانونية في الدولة لكونه يتعارض والمهام التي أناطها الدستور بالقضاء الدستوري.

لقد أقرّ مجلس النواب في لبنان قانوناً (القانون رقم 679 تاريخ 2005/7/19) منع المجلس الدستوري من الفصل في الطعون الناجمة عن الانتخابات النيابية في العام 2005، بانتظار تعيين أعضاء جدد في المجلس الدستوري مكان الأعضاء المنتهية ولايتهم، مع العلم أن المادة الرابعة من قانون النظام الداخلي للمجلس الدستوري نصت على أن الأعضاء المنتهية ولايتهم يستمرون في ممارسة مهامهم في المجلس الدستوري الى أن يتم تعيين البديل وقسم اليمين أمام رئيس الجمهورية. ما يعني ان لا فراغ في المجلس الدستوري.

تعرض هذا القانون للطعن في دستوريته من قبل عشرة نواب، واتخذ المجلس الدستوري قراراً بابطاله لكون الدستور جعل من المجلس الدستوري سلطة دستورية مستقلة عن السلطتين الإشتراعية والإجرائية (القرار رقم 1 تاريخ 2005/8/6).

عملاً بما ورد في المادة 19 من الدستور اللبناني، جاء القانون رقم 250 تاريخ 1993/7/14، وقد عدل فيما بعد، فنص في مادته الأولى على أن «المجلس الدستوري هيئة دستورية مستقلة ذات صفة قضائية»، وورد النص نفسه في المادة الأولى من القانون رقم 243 تاريخ 2000/8/7 (النظام الداخلي للمجلس الدستوري).

استقلالية المجلس الدستوري تعني استقلاليته عن جميع السلطات في الدولة بما فيها السلطة القضائية، فهو لا يشكل جزءاً من التنظيم القضائي، وهو هيئة دستورية تتمتع باستقلالية، تماماً كاستقلالية الهيئات الدستورية الأخرى، أي مجلس النواب ومجلس الوزراء، وهذه الاستقلالية تقتضيها ممارسة المهام المنوطة بالمجلس الدستوري، وهي الرقابة على دستورية القوانين التي يقرها مجلس النواب وتصدر عن رئاسة الجمهورية، اضافة الى الفصل في صحة انتخاب رئيس

الجمهورية ورئيس مجلس النواب وانتخاب أعضاء مجلس النواب. وطبيعة مهام المجلس الدستوري قضت بأن تكون قراراته متمتعة بقوة القضية المحكمة، وملزمة لجميع السلطات العامة والمراجع القضائية والادارية، ومبرمة ولا تقبل أي طريق من طرق المراجعة العادية أو غير العادية. وهذا ما نصت عليه المادة الثالثة عشرة من قانون إنشاء المجلس الدستوري أي القانون رقم 1993/250

استقلالية المجلس الدستوري قضت حكماً بمنحه استقلالاً اداريًا وماليًا، لذلك نصت المادة الحادية والعشرون، من قانون نظامه الداخلي، على أن رئيس المجلس الدستوري يمارس، في ما يتعلق بالمجلس الدستوري، الصلاحيات المالية والادارية التي تنيطها القوانين والأنظمة بالوزير، باستثناء الصلاحيات الدستورية. وهذا الاستثناء أمر طبيعي لأن طبيعة مهام رئيس المجلس الدستوري تختلف عن طبيعة مهام الوزير.

على الصعيد المالي، نصت المادة الرابعة والخمسون، من قانون النظام الداخلي، على انه للمجلس الدستوري موازنة سنوية خاصة تدرج في باب خاص ضمن الموازنة العامة، ويقوم مكتب المجلس بتحضير مشروع موازنة المجلس، وتتولى الهيئة العامة للمجلس الدستوري إقراره، ومن ثم يرسله رئيس المجلس الى وزير المالية ضمن المهلة ووفقاً للأصول المنصوص عليها في قانون المحاسبة العمومية. يخضع في الواقع مشروع موازنة المجلس الدستوري الى تعديلات في وزارة المالية ومجلس الوزراء ومجلس النواب، ما يترك علامات استفهام لهذه الناحية حول الاستقلالية المالية. غير أن رئيس المجلس الدستوري يتولى عقد نفقات المجلس ومراقبة عقدها وتصفيتها وصرفها وفقاً للأصول المنصوص عليها في قانون المحاسبة العمومية. وفي نهاية السنة المالية تُرسل جداول بالاعتمادات المصروفة الى وزارة المالية مصدقة من رئيس المجلس الدستوري. وتطبق في شأن هذه الجداول أحكام قانون المحاسبة العمومية.

أما على الصعيد الإداري، فيتولى المهام الإدارية في المجلس الدستوري موظفون منتدبون من الوزارات بقرار من الوزير المختص بناءً على طلب رئيس المجلس الدستوري، ويتولى هذا الأخير تنظيم الادارة الداخلية، وتحديد مهام الموظفين، وتوزيع الأعمال بينهم، وله ان يقوم بالتفتيش الاداري بنفسه أو بواسطة أمين السرّ. ومن المؤكد ان استقلالية المجلس الدستوري ادارياً تقتضي وجود جهاز اداري خاص به، وغير منتدب أفراده من الوزارات. وهذا ما هو قائم في المحاكم والمجالس الدستورية في مختلف الدول.

2. شروط استقلالية أعضاء المحاكم والمجالس الدستورية

استقلالية المحاكم والمجالس الدستورية ترتبط باستقلالية أعضائها، وتقاس بمدى استقلالية القاضي الدستوري. وقد صدر عن المجلس الدستوري الفرنسي بتاريخ 9 تموز 1970 قراراً (C.C 70-40 D.C) قضى باعطاء مبدأ استقلالية القاضي قيمة دستورية.

ضمانات استقلالية القاضي الدستوري في الدستور أهم من الضمانات في القوانين، نظراً لسمو الدستور على القانون، وعدم القدرة على تعديله بالسهولة نفسها التي يجري بها تعديل القانون.

ضمانات استقلالية أعضاء المجلس الدستوري في لبنان وردت في القانون ولم ترد في الدستور، مع العلم أن المادة 20 من الدستور نصت فيما يختص بالسلطة القضائية على أن «القضاة مستقلون في اجراء وظيفتهم...» وهذا النص لا يكفي لاعطاء القضاة الضمانة الدستورية اللازمة لإستقلاليتهم كأفراد، ولإستقلالية المؤسسة التي ينتمون اليها. فالاستقلالية في اجراء الوظيفة، كما

نص الدستور، ترتبط بما هو أبعد منها وتحديداً باستقلالية السلطة القضائية ككيان قائم بذاته. أما المادة التاسعة عشرة المخصصة للمجلس الدستوري فقد اقتصرت على تحديد الصلاحيات وتعيين الجهات التي لها حق مراجعة المجلس الدستوري، وتركت الأمور الأخرى للقانون.

تتجلى استقلالية أعضاء المجلس الدستوري، في قانون انشائه وفي قانون نظامه الداخلي، في الأمور الآتية:

1. في تحديد مدة ولاية أعضاء المجلس الدستوري، فقد نصت المادة الرابعة من القانون رقم 1993/250 على أن «مدة ولاية أعضاء المجلس الدستوري ست سنوات، غير قابلة للتجديد، ولا يجوز اختصار مدة ولاية أي منهم».

عدم تجديد الولاية وعدم إمكانية اختصارها، وبالتالي عدم القدرة على اقالة أي عضو من المجلس الدستوري، من قبل أية سلطة في الدولة، يساعد القاضي الدستوري على ممارسة مهامه باستقلالية، فهو ليس بحاجة الى مراعاة من هم في السلطتين الاشتراعية والاجرائية لتجديد ولايته، لأن ذلك ممنوع قانوناً، ولا يخشى من ناحية أخرى، اتخاذ قرار بإقالته اذا لم يستجب لرغبات السلطة السياسية، لأن ذلك حرّمه القانون. فعدم امكانية تجديد الولاية وعدم امكانية تقليصها يحرران القاضي الدستوري من تأثير السلطة السياسية عليه.

2. انتخاب رئيس المجلس الدستوري ونائبه من قبل أعضاء المجلس، وبالاقتراع السرّي، وفقاً للمادة السادسة من القانون رقم 250، يحصّن الاستقلالية ويزيدها رسوخاً. فالرئيس ونائب الرئيس غير مدينين بوصولهما الى موقعهما في المجلس الدستوري للسلطة السياسية، وهما يعبران عن ارادة زملائهم في المجلس.

3. يتمتع أعضاء المجلس الدستوري بالحصانة، فقد جاء في المادة التاسعة من قانون النظام الداخلي أنه «في ما خلا الجناية المشهودة، لا يجوز إقامة دعوى جزائية على عضو المجلس الدستوري أو اتخاذ أي اجراء جزائي بحقه، أو إلقاء القبض عليه طوال مدة ولايته، إلا بإذن الهيئة العامة»، والمقصود هيئة المجلس الدستوري العامة، وقد نص النظام الداخلي، في المواد 10 و11 و12، على الآلية الواجب اعتمادها لاتخاذ القرار، بهذا الشأن، من قبل الهيئة العامة، وذلك بعد تقديم وزير العدل طلب الإذن بالملاحقة أو باتخاذ الإجراء القانوني الملائم، مرفقاً بمذكرة من النائب العام لدى محكمة التمييز، تشتمل على نوع الجرم وزمان ومكان ارتكابه، وعلى خلاصة عن الادلة التي تبرر الملاحقة واتخاذ الاجراءات الجزائية اللازمة. وتبت الهيئة العامة للمجلس الطلب بعد الاستماع الى العضو موضوع الشكوى، دون أن يشترك في التصويت على القرار.

4. الاستقلالية تتطلب الاكتفاء المعيشي، وقد نصت المادة الرابعة عشرة، من قانون النظام الداخلي، على تحديد مخصصات لأعضاء المجلس الدستوري مقابل تفرغهم للعمل في المجلس الدستوري، والامتناع عن ممارسة أي عمل آخر عام أو خاص باستثناء حضور المؤتمرات الدولية والتعليم الجامعي (المادة الثامنة من القانون رقم 250)، كما انه «لا يجوز الجمع بين عضوية المجلس الدستوري والوزارة أو النيابة أو أية هيئة رسمية أخرى أو أية وظيفة عامة مهما كانت» (المادة السابعة من القانون رقم 250).

هذه الأمور تعزز استقلالية أعضاء المجلس الدستوري وتحصنها.

إن استقلالية المجلس الدستوري محصنة في النصوص القانونية، غير أن الطريقة المعتمدة في تأليف المحاكم والمجالس الدستورية، تفسح في المجال واسعاً لتدخل السلطة السياسية.

فهذه المحاكم والمجالس، وخلافاً لما هي عليه المحاكم العادية، ليست مكونة من قضاة ممتهنين magistrats de carrière دخلوا السلك القضائي وتدرجوا فيه بانتظام، انما من قضاة لا يخضعون في انتخابهم أو تعيينهم للمعايير التقليدية، وهذا ما يميز القاضي الدستوري عن القاضي العادي magistrat de carrière، وقد نصح Hans Kelsen بحفظ مكان ملائم لممتهني القانون دون أن يقتصر التعيين في القضاء الدستوري عليهم. فالصيغة الفضلى تقتضي وجود «غير أخصائيين» الى جانب «أخصائيين».

اختيار القضاة الدستوريين يخضع لمعايير وشروط خاصة تتلاءم وطبيعة عملهم في الرقابة على دستورية القوانين وهي، كما سبق وأشرنا، تختلف جذرياً عن طبيعة مهام القضاء العادي. لذلك يجري اختيارهم بعامة من قبل رئيس الدولة والبرلمان وأحياناً الحكومة وهيئات قضائية. وهذا ما يفسح في المجال أمام السلطة السياسية للتدخل في اختيار أعضاء المحاكم والمجالس الدستورية، وبالتالي تسييس عملية تأليف الهيئات المناط بها القضاء الدستوري. «في الواقع الحقيقة أكثر تعقيداً، والحكم على ذلك يقتضي الأخذ بالاعتبار محددات أخرى. فتنوع السلطات السياسية المناط بها الاختيار، والاجراءات المعتمدة في الاختيار، وهذه الأخيرة أصبحت أكثر انتظاماً وتقوم بها جهات سياسية وغير سياسية متعددة. وأحياناً الاختيار من قبل جهة سياسية محددة يخضع لموافقة جهة سياسية أخرى. فالإستنساب في اختيار أعضاء المحاكم والمجالس الدستورية، من قبل السلطة السياسية، يجري تقييده بالشروط المفترض الالتزام بها والواجب توافرها في هؤلاء الأعضاء»[5].

في لبنان، يتم اختيار أعضاء المجلس الدستوري العشرة من بين قضاة الشرف الذين مارسوا القضاء لمدة 25 سنة على الأقل، ومن بين أساتذة التعليم العالي الذين مارسوا تعليم مادة من مواد القانون أو العلوم السياسية أو الادارية مدة 25 سنة على الأقل، أو من بين المحامين الذين مارسوا مهنة المحاماة مدة 25 سنة على الأقل.

ينتخب مجلس النواب خمسة أعضاء بالأكثرية المطلقة في الدورة الأولى وبالأكثرية العادية في الدورة الثانية، ويعين مجلس الوزراء خمسة أعضاء بأكثرية الثلثين.

في فرنسا، يعين رئيس الجمهورية ثلث أعضاء المجلس الدستوري ويعين من بينهم رئيساً للمجلس، ويعين رئيس مجلس الشيوخ الثلث الثاني، ورئيس الجمعية الوطنية الثلث الثالث.

في ألمانيا الاتحادية، تتكون المحكمة الدستورية الاتحادية من قضاة اتحاديين وأعضاء آخرين. ويتم انتخاب هؤلاء الأعضاء مناصفةً من قبل كلٍ من البوندستاغ (مجلس النواب الاتحادي) والبنوندسرات (مجلس الاتحاد).

في سويسرا، ينتخب مجلس النواب الفدرالي أعضاء المحكمة الفدرالية، كما ينتخب رئيس ونائب رئيس هذه المحكمة.

في اسبانيا، تتكون المحكمة الدستورية من اثني عشر عضواً، ينتخب مجلس النواب أربعة منهم، وينتخب مجلس الشيوخ أربعة اخرين، ويعينهم الملك، كما يعين عضوين في المحكمة الدستورية بناءً لإقتراح الحكومة، واثنين بناءً لإقتراح المجلس العام للسلطة القضائية.

---

[5]. Jean du Bois de Gaudusson, Rapport général de synthèse, in. Le statut du juge constitutionnel, ACCPUF, *Bulletin*, n°10, 2014, p.99.

في المملكة المغربية، تتألف المحكمة الدستورية من اثني عشر عضواً، يعين الملك من بينهم ستة أعضاء وينتخب مجلس النواب ثلاثة ومجلس المستشارين ثلاثة.

هكذا يبدو أن الجهات السياسية هي من يتولى انتخاب وتعيين أعضاء المحاكم والمجالس الدستورية، وهذا يطرح إشكالية العلاقة بين الطريقة المعتمدة في اختيار هؤلاء الأعضاء واستقلاليتهم التي تتوقف عليها استقلالية المحاكم والمجالس الدستورية.

هذه الإشكالية محلولة الى حدٍ كبير في الدول العريقة في الديمقراطية حيث تتجذر قيم الديمقراطية في المجتمع وتحكم العلاقات بين المواطنين، وعلى الأخص العلاقات بين المواطنين ومن هم في السلطة، والعلاقات بين أطراف السلطة. وقد طرحت هذه الإشكالية في المؤتمر العالمي الرابع للعدالة الدستورية، الذي انعقد في «فيلينيس» عاصمة جمهورية ليتوانيا ما بين 10 و14 أيلول (سبتمبر) من العام 2017، فوقف رئيس المحكمة الفدرالية في سويسرا Ulrich Meyer على المنصة وقال، لقد انتخبني مجلس النواب الفدرالي رئيساً للمحكمة الفدرالية، ولكن لا أعرف من اقترع معي ولا من اقترع لغيري، وأمارس مهامي باستقلالية تامة عن الجميع.

وعندما عيّن، في فرنسا، الرئيس «فرنسوا ميتران» السيد «روبير بادنتار» Robert Badinter رئيساً للمجلس الدستوري الفرنسي، شكره هذا الأخير وقال له اسمح لي فخامة الرئيس أن أمارس واجب نكران الجميل تجاهك Devoir d'ingratitude، فبين القيام بالواجب الذي تمليه عليه مهامه في المجلس الدستوري وتقتضيه العدالة الدستورية، وبين الوفاء لرئيس الجمهورية الذي عينه، من الواجب تقديم الأول على الثاني.

أما في الدول التي لم تتبلور فيها بعد قيم الديمقراطية، ولا تزال تسود فيها أنماط العلاقات المجتمعية التقليدية، وتتحكم ذهنية الاستئثار والتسلط بممارسات حكامها من جهة، وذهنية الخضوع والتبعية لمن يرتبطون بهم، في هذه الدول اشكالية العلاقة بين طريقة التعيين والاستقلالية لا تزال قائمة، ولكن بدرجات مختلفة تبعاً لعوامل متعددة ومعقدة، ترتبط بطبيعة النظام السياسي وبطبيعة الطريقة التي تدار فيها المؤسسات الدستورية وسائر مؤسسات الدولة. كما ترتبط أيضاً بشخصية القاضي الدستوري وقدرته على التحرر من السلطة السياسية.

في لبنان، طبيعة النظام الدستوري القائم على المواءمة بين المبادئ والقواعد المعتمدة في الأنظمة الديمقراطية البرلمانية من جهة، والمشاركة الطوائفية في السلطة من جهة أخرى، وتوزيع المناصب في الدولة بين الطوائف الدينية في اطار المناصفة، أدت الى اشكالية اضافية في استقلالية القاضي الدستوري، فأعضاء المجلس الدستوري، يختارون وفق الشروط المنصوص عليها في القانون، مع مراعاة العرف المعتمد بالنسبة لإنتماءاتهم الدينية والمذهبية، غير أن عضو المجلس الدستوري لا يمثل الطائفة التي ينتمي اليها، وليس له أي صفة تمثيلية، فهو إختير للقيام بالمهام المناطة بالمجلس الدستوري، وهي مهام ترتبط بالانتظام العام في الدولة وأساسه انتظام أداء المؤسسات الدستورية، في اطار ما نص عليه الدستور، ولم يتم اختياره كممثل لطائفته أو لزعيمها. فتوزيع أعضاء المجلس الدستوري بين الطوائف جاء للحفاظ على التوازن العام الذي تقوم عليه مؤسسات الدولة، وذلك من أجل منع الهيمنة الطائفية والاستئثار بالقرار، وهذا ما تتطلبه استقلالية المجلس الدستورية، والموضوعية في اتخاذ قراراته في دولة ذات بنية مجتمعية تعددية.

ضمنت النصوص القانونية استقلالية عضو المجلس الدستوري في لبنان، يبقى عليه أن يحصن هو، بممارساته وتصرفاته، هذه الاستقلالية. وهذا يتطلب فهماً عميقاً للمهام المناطة به،

وادراكاً راسخاً للمسؤولية الملقاة على عاتقه، والتصرف على أساس أنه انتخُب أو عُين، نظراً لكفايته وقدرته ونزاهته، التي حملت من انتخبه أو عيّنه لوضع ثقته به، على أساس أنه سيقوم بواجبه على أكمل وجه، وليس على أساس أنه سيلبي طلباته ويقف على خاطره ويحقق رغباته.

أكد المجلس الدستوري، في محضر جلسة هيئته العامة رقم 94 المنعقدة بتاريخ 2013/7/31، «أن عضو المجلس الدستوري، وعلى عكس ما جرى تصويره في الإعلام من قبل بعض السياسيين، لا يمثل في المجلس أية فئة وأية جهة سياسية، ولا ينتمي في ممارسة مهامه، طوال ولايته، إلا للمجلس الدستوري دون غيره». وقد تعهد الأعضاء بممارسة مهامهم باستقلالية تامة، وجاء ذلك على أثر النكسة التي تعرض لها المجلس الدستوري، نتيجة تعطيل النصاب فيه بسبب تدخّلات بعض السياسيين للحيلولة دون ابطال قانون تمديد ولاية المجلس النيابي في العام 2013. وقد وفى الأعضاء بتعهدهم، وبرز ذلك بوضوح في القرارات التي اتخذت في المجلس الدستوري وآخرها القرار رقم 2017/5، تاريخ 2017/9/22.

***

استقلالية المحاكم والمجالس الدستورية والقضاة الدستوريين شرط ضروري لممارسة مهامها. وهي تتطلب ضمان هذه الاستقلالية في نصوص الدستور، كما تتطلب رقياً في الممارسة السياسية، وإدراكاً عميقاً لمفهوم دولة المؤسسات، وتشبث القضاة الدستوريين باستقلاليتهم، ليس فقط كشرطٍ ملازم للرسالة التي يؤدوها في الحفاظ على سمو الدستور، إنما أيضاً كجزءٍ لا يتجزّأ من كرامتهم وكرامة المؤسسة التي يتولون شؤونها.

3

النزاعات الانتخابية النيابية بعد اعلان النتائج*

الدكتور عصام سليمان
رئيس المجلس الدستوري

للفصل في النزاعات الانتخابية دور أساسي في إزالة الشبهات التي تحوم حول شرعية السلطة، المنبثقة من الشعب عبر الانتخابات، ويبقى لقانون الانتخاب دور أساسي أيضاً في تحقيق التمثيل الصحيح والعادل، وبخاصة ان الفصل في النزاعات الانتخابية يرتكز على هذا القانون.

تقتصر مداخلتي على تحديد طبيعة المراجعات أمام المجلس الدستوري بشأن النزاعات الناجمة عن الانتخابات النيابية، والأصول المتبعة في تقديم هذه المراجعات، والاجراءات المتخذة من قبل المجلس الدستوري للنظر في صحة الانتخاب، والمبادئ المعتمدة في بت الطعون الانتخابية، والملاحظات بشأن المراجعات المقدمة، والثغرات القانونية التي تعيق بتها.

1
طبيعة المراجعات أمام المجلس الدستوري بشأن النزاعات الناجمة عن الانتخابات النيابية

ليس للمراجعة أمام المجلس الدستوري، بشأن النزاعات الناجمة عن الانتخابات النيابية، صفة النزاع الشخصي حول حق، يدعي الطاعن ان المطعون في نيابته قد سلبه منه، إنما هي مراجعة تتعلق بصحة الانتخاب ونزاهته كون الانتخاب هو الوسيلة الوحيدة التي تنبثق بواسطتها السلطة من الشعب، في نظام ديمقراطي، وذلك بغض النظر عما ينجم عن بتّ المراجعة من آثار ومفاعيل شخصية.

إن قرار المجلس الدستوري في هذا المجال لا يتضمن الاعتراف بحقوق شخصية أو عطلٍ وضررٍ أو تعويض، أو أية عقوبات جزائية، لأن هذه الأمور لا تدخل في صلاحياته كقاضٍ انتخابي، ويمكن مراجعة القضاء المختص بشأنها.

إن قرارات المجلس الدستوري من الرقم 1 الى الرقم 12، تاريخ 2009/7/8، بشأن الطعون الانتخابية المقدمة ما بين 2005 و 2007، أي تلك التي سبقت اكتمال تأليف المجلس الدستوري ولم يبتّها، أشارت الى طبيعة المراجعات هذه، فنصت على أن "المراجعة أمام المجلس الدستوري ليست دعوى عادية ترمي الى فض نزاع بين متخاصمين حول حقوق شخصية يدعونها،

* مداخلة خلال المؤتمر الذي عقدته المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم ولجنة الإدارة والعدل في مجلس النواب ومؤسسة كونراد اديناور، برعاية رئيس مجلس النواب الأستاذ نبيه بري، في قاعة محاضرات مجلس النواب، 2017/6/15.

إنما هي مراجعة ترمي الى الحماية القضائية للوضع القانوني بذاته، بصرف النظر عما ينشأ عن هذه الحماية بصورة غير مباشرة من آثار ومفاعيل شخصية، والتي لا تدخل في نطاق نظر هذا المجلس. وان الوضع القانوني في الطعن هو النيابة أو عضوية مجلس النواب".

وبما ان مراجعة الطعن في الانتخاب ليس لها صفة النزاع الشخصي بين المرشح الخاسر والمرشح الفائز بالنيابة، أعطت قوانين بعض الدول، ومنها فرنسا، حق الطعن لأي ناخب مسجل على لوائح الناخبين في الدائرة التي فاز فيها النائب المطعون في نيابته، ولم تحصر هذا الحق بالمرشح المنافس له.

2
تقديم المراجعة أمام المجلس الدستوري في صحة الانتخاب

نص القانون رقم 1993/250 (قانون انشاء المجلس الدستوري) والقانون رقم 2000/243 (النظام الداخلي للمجلس الدستوري) على الاجراءات الواجب اتباعها في تقديم المراجعة في صحة الانتخاب،

فجاء فيهما ما يلي: يتولى المجلس الدستوري الفصل في صحة نيابة نائب منتخب والنظر في النزاعات والطعون الناشئة عن انتخاب أعضاء مجلس النواب، وذلك بموجب طلب يقدمه المرشح الخاسر في الدائرة الانتخابية نفسها، الى رئاسة المجلس الدستوري في مهلة أقصاها ثلاثون يوماً تلي تاريخ اعلان نتائج الانتخاب أصولاً في دائرته تحت طائلة رد الطلب شكلاً. يوقع طلب المرشح شخصياً أو من محام بالاستئناف مفوض صراحة بتقديم الطعن، بموجب وكالة مرفقة منظمة لدى الكاتب العدل.

يقدم الطعن في صحة النيابة بموجب استدعاء يسجل في قلم المجلس الدستوري، يذكر فيه إسم المعترض وصفته والدائرة الانتخابية التي ترشح فيها، واسم المعترض على صحة انتخابه والأسباب التي تؤدي الى إبطال الانتخاب، وترفق بالطعن الوثائق والمستندات التي تؤيد صحة الطعن.

لا يوقف الطعن نتيجة الانتخاب، ويعتبر المنتخب المطعون في نيابته نائباً ويمارس جميع حقوق النيابة منذ اعلان نتيجة الانتخابات.

3
الاجراءات المتخذة من قبل المجلس الدستوري

فور ورد الطعن يعين رئيس المجلس الدستوري مقرراً أو أكثر عند الاقتضاء، من بين الأعضاء، لوضع تقرير في الطعن، وقد جرت العادة على تعيين مقررين لكل طعن وليس مقرراً واحداً. ويبلّغ رئيس المجلس الدستوري بالطرق الادارية الاعتراض على نيابة المطعون في نيابته الى رئيس مجلس النواب ووزير الداخلية، كما يبلّغ الاعتراض مع نسخ من مستنداته الى المطعون في صحّة نيابته الذي له، خلال مهلة خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه، ان يقدم ملاحظاته ودفاعه مع المستندات التي في حوزته.

لكل من الطاعن والمطعون في نيابته أن يستعين بمحام واحد أمام المجلس الدستوري.

يقوم العضو المقرر بدراسة الأوراق، ويجري التحقيقات اللازمة لجلاء الحقيقة، وهو يتمتع في ذلك بصلاحيات قاضي التحقيق كافة باستثناء إصدار مذكرات التوقيف، وله صلاحيات طلب المستندات الرسمية وغيرها واستماع الشهود واستدعاء من يراه مناسباً لإستجوابه حول ظروف الطعن، وعلى وزارة الداخلية تزويد المجلس الدستوري بجميع المحاضر والمستندات والمعلومات المتوافرة لديها لتمكينه من اجراء التحقيقات اللازمة.

نص القانون رقم 1993/250 على ما يلي:"على العضو المقرر ان يضع تقريره خلال مهلة ثلاثة أشهر على الأكثر من تكليفه ويحيله الى رئاسة المجلس الدستوري".

بعد ورود التقرير، يجتمع المجلس فوراً بدعوة من رئيسه للمذاكرة في الطعن، ويصدر قراره في شأنه خلال مهلة شهر على الأكثر من تاريخ ورود التقرير، ويبلّغ هذا القرار بالطرق الادارية الى كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ووزير الداخلية والمستدعي.

تتخذ قرارات المجلس الدستوري في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات النيابية بأكثرية سبعة أعضاء على الأقل، ولا يعتبر المجلس منعقداً بصورة أصولية إلا بحضور ثمانية أعضاء على الأقل.

إن المهل المنصوص عليها في القانون لجهة تقديم التقرير الى رئاسة المجلس الدستوري، ولجهة بتّ الطعن، ليست مهل إسقاط انما هي مهل حث. فالتحقيقات وبتّ الطعن قد تتطلب مهلة أطول من تلك المنصوص عليها في القانون، ولكن لا يجوز أن تطول هذه المهل أكثر مما هو معقول.

جرى بتّ الطعون الانتخابية من قبل المجلس الدستوري ضمن المهل التالية:

انتخابات العام 1996: عدد الطعون المقدمة بلغ 17طعناً، بتت خلال تسعة أشهر تقريباً.

انتخابات العام 2000: عدد الطعون 13 طعناً بتت خلال أقل من ثلاثة أشهر.

انتخابات العام 2002 الفرعية في دائرة المتن الشمالي: عدد الطعون واحد، بت خلال أربعة أشهر تقريباً.

انتخابات العام 2005 والانتخابات الفرعية في بيروت العام 2007، عدد الطعون 12 تأخر بتّها حتى 2009/7/8، قبل أيام من انتهاء ولاية المطعون في نيابتهم.

انتخابات العام 2009، بلغ عدد الطعون 19، بتت خلال أربعة أشهر ونصف.

تشمل التحقيقات التي يجريها المقررون، الطاعن والمطعون في نيابتهم، وكل من يظهره التحقيق على علاقة بما ورد في الطعن، بغية جلاء الحقيقة.

4
المبادئ المعتمدة في بت الطعون الانتخابية

ينظر المجلس الدستوري في صحة انتخاب المطعون في نيابته حصراً ولا ينظر في صحة الانتخابات بمجملها.

ينظر المجلس الدستوري في المخالفات والتجاوزات المنصوص عليها في الطعن دون سواها باستثناء تلك المتعلقة بالانتظام العام.

لا ينظر المجلس الدستوري في دستورية قانون الانتخاب في معرض النظر في الطعون الانتخابية.

ينظر المجلس الدستوري في الأعمال التمهيدية التي تسبق اجراء الانتخابات، شرط أن تكون المخالفات الناجمة عنها مقصودة وتنطوي على أعمال تزوير أو غش من شأنها التأثير في صحة الانتخابات ونزاهتها. كما ينظر في توافر شروط الترشح للنيابة في النائب المطعون في نيابته.

لا ينظر المجلس الدستوري في اعلان الفوز بالتزكية الا في معرض النظر في طعن بالفائز بعد اجراء الانتخابات وليس قبلها.

لا يقتصر النظر في التجاوزات والمخالفات في ضوء ما نص عليه القانون وحسب، انما يمكن ان يتم الحكم على صحة النيابة في ضوء معطيات لم ينص عليها القانون.

لا يحكم المجلس الدستوري بتعويض أو بعطلٍ وضرر للطاعن اذا أبطلت نيابة المطعون في صحة انتخابه.

يقع على عاتق الطاعن تقديم البينة وعلى الأقل بداية البينة، ويجري التحقيق في صحة المعلومات الواردة في الطعن، وتحديد طبيعة المخالفات، ومن ثم مدى تأثيرها في نتيجة الانتخاب، وتقدير ما اذا كان لها تأثير أكيد في النتيجة المعلنة، وما اذا كان هذا التأثير قد غيّر النتيجة لصالح المطعون في نيابته. ويؤخذ بالاعتبار الفارق في أصوات المقترعين بين المرشحين المتنافسين على المقعد نفسه.

فعندما يكون الفارق كبيراً يصبح احتمال تأثير التجاوزات والمخالفات ضئيلاً وأحياناً معدوماً، بينما عندما يكون فارق أصوات المقترعين ضئيلاً يصبح التأثير كبيراً في النتيجة المعلنة، وهنا يعود التقدير الى المجلس الدستوري، ويصبح احتمال ابطال النيابة كبيراً كلما تضاءل الفارق بين المعلن فوزه ومنافسه.

لا يجوز ابطال نيابة المطعون في نيابته الا اذا كان هناك أسباب وجيهة تستدعي الابطال، لأنه ينبغي احترام ارادة الناخبين وخياراتهم، وفي الوقت نفسه الحرص على صحة الانتخابات ونزاهتها، كونها الأساس في شرعية السلطة المنبثقة من الانتخابات.

يبطل المجلس الدستوري نيابة المطعون في نيابته اذا تبين له ان المخالفات والتجاوزات، التي تثبت من حدوثها، قد أثرت في النتيجة ولولاها لما كان فاز المطعون في نيابته. غير أنه لا يعلن فوز الطاعن أو منافس آخر، الا اذا ثبت له أنه لولا هذه المخالفات والتجاوزات، لكان هو الفائز. أما اذا كانت هذه الاخيرة قد أثرت في نتيجة الانتخاب، ومن غير المرجح لولاها فوز المرشح المنافس، يصدر المجلس الدستوري قراراً بإبطال انتخاب المطعون في نيابته من دون اعلان فوز

المرشح المنافس، فيصبح المقعد النيابي شاغراً، عندئذٍ تعمد وزارة الداخلية الى اجراء انتخابات فرعية لملئه ضمن المهلة التي حددها الدستور وهي شهران.

في بعض الحالات، تبين التحقيقات ان هناك أخطاء في فرز الأصوات وإلغاء أقلام إقتراع بدون وجه حق، يعمد المجلس الدستوري الى تصحيح النتيجة، كما جرى في انتخابات العام 2009 في دائرة المتن. وليس بالضرورة ان يؤدي تصحيح النتيجة الى إبطال نيابة المطعون في نيابته، وقد يؤدي الى اعلان فوز المرشح المنافس اذا كان فارق الأصوات ضئيلاً. هنا تصبح القضية حسابية.

5
الملاحظات بشأن المراجعات في ضوء التجربة

غالباً ما تقدّم مراجعات في الطعون الانتخابية لا ترتكز على دلائل حسية، إنما على شائعات وعموميات تفتقر للدقة، ولا تشكل بداية بينة يمكن الانطلاق منها للتوسع في التحقيق، وعلى الرغم من ذلك يجري التحقيق في الأمور التي ترد في الطعن، ويجري استدعاء كل من يمكن الاستماع اليه لإجلاء الحقيقة، وسبق ان جرى التحقيق مع موظفين من مختلف الفئات معنيين بالعملية الانتخابية ورؤساء بلديات ومخاتير ورجال دين. ومن الأمور التي جرى التحقيق فيها من قبل المجلس الدستوري عمليات نقل تسجيل النفوس، وثبت عدم صحة ما ورد في بعض الطعون بشأنها. كما جرى التحقيق في التجاوزات في عملية الاقتراع، والأخطاء المرتكبة من قبل لجان القيد، والتدخلات من قبل نافذين للضغط على الناخبين وحملهم على التصويت خلافاً لإرادتهم.

إن التقرير الذي وضعته "هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية"، في العام 2009 أفاد التحقيقات التي أجراها المجلس الدستوري على نطاق ضيق. فقد تناول أموراً يمكن أن يُعوّل عليها بشأن الاعلام والاعلان الانتخابيين، والتجاوزات التي حدثت في هذا المجال، وقد أخذت بالاعتبار في التحقيقات التي أجراها المجلس الدستوري. أما بشأن احتساب نفقات الحملة الانتخابية، فإن البيانات الحسابية التي قدمها المرشحون، لم يجر التدقيق بصحة المعلومات الواردة فيها، وقبلت على مسؤولية أصحابها، لذلك لم يكن لها أية فائدة في مجال بتّ الطعون الانتخابية.

أما التقارير التي وضعتها هيئات المجتمع المدني التي واكبت الانتخابات في العام 2009 فمعظمها اقتصر على العموميات، وكان ينبغي ان تتناول وقائع يمكن ان يعول عليها أكثر في التحقيقات.

6
الثغرات القانونية التي تعيق عملية الفصل في صحة الانتخاب

أهم الثغرات القانونية التي تعيق عملية الفصل في صحة الانتخاب تعود الى عدم وجود ضوابط في قانون الانتخاب، تلزم المرشح بالتقيد بالانفاق على الحملة الانتخابية ضمن السقف المحدد. لقد أُفسح في المجال أمام التمادي في الانفاق من خلال المساعدات التي شرعنها القانون، والتي تشكل في الواقع رشوة مقنعة.

من ناحية أخرى، في غياب قانون ينظم مالية الأحزاب والقوى السياسية، وهيئة فاعلة تراقب هذا الانفاق وتحاسب، يصبح من الصعب ضبط الانفاق على الحملة الانتخابية، وبخاصة في ظل قانون السرية المصرفية، التي رفعت فقط، عن الحساب المخصص للحملة الانتخابية، في القانون الذي جرت على أساسه الانتخابات في العام 2009، وهو قانون وضع سقفاً للإنفاق على الحملة الانتخابية وشرعن في الوقت نفسه تجاوز هذا السقف.

أما الاعلام والاعلان الانتخابيين، فلهما أهمية كبرى في التأثير في خيارات الناخبين. وقد نص القانون على تنظيمهما، وأوكل الى هيئة الاشراف على الحملة الانتخابية مهمة رعاية هذا التنظيم وممارسة رقابة على أجهزة الاعلام التي تتعاطى الشأن الانتخابي، وعلى الاعلانات الانتخابية، غير ان الاعلام والاعلان الانتخابيين يرتبطان الى حدٍ كبير بالانفاق المالي على الحملة الانتخابية، وبالانتماء السياسي لوسائل الاعلام. ووسائل الاعلام المرئي والمسموع، والتي هي أشد تأثيراً في الناخبين من الاعلام المكتوب، تابعة لأحزاب وقوى سياسية وشخصيات منخرطة في العمليات الانتخابية، ولا تتورع عن اثارة العصبيات الطائفية والمذهبية التي تلعب دوراً كبيراً في تحديد خيارات الناخبين. وليس للمجلس الدستوري أن يتدخل في خيارات الناخبين. ولكن اثارة العصبيات يؤدي الى تعطيل دور العقل، ويقضي على الانتخابات كوسيلة لتحقيق الديمقراطية. لذلك ينبغي التشدد في مراقبة الاعلام والاعلان الانتخابيين، واحالة الأجهزة المخالفة للقضاء واتخاذ العقوبات الرادعة بحقها، وبخاصة أن فوضى الاعلام والاعلان والحملات المتبادلة، من قبل المرشحين المتنافسين، تشكل صعوبات أمام المجلس الدستوري في تقدير مدى تأثير هذه الحملات لصالح مرشح محدد.

أما الانفاق المالي على الحملة الانتخابية فينبغي التشدد في ضبطه، من خلال انشاء لجان تابعة لهيئة الإشراف على الحملة الانتخابية، تتولى مراقبة انفاق كل مرشح ولائحة على كلٍ من نشاطاتها أثناء الحملة الانتخابية، وتقدير تكاليفها، ورفع تقرير بهذا الشأن الى هيئة الإشراف لكي تعمد الى التدقيق في بيانات الإنفاق، المقدمة من المرشحين، في ضوء تقارير اللجان التي تابعت عمليات الانفاق. كما ينبغي رفع السرية المصرفية عن جميع حسابات المرشح وزوجته وأولاده وأشقائه، واعطاء المجلس الدستوري صلاحية رفع السرية المصرفية عن كل من تحوم حوله الشبهات بتمويل الحملات الانتخابية بشكل غير مشروع، والزام الجهات المعنية بالسرية المصرفية بالاستجابة لطلب المجلس الدستوري، على أساس ان التمويل غير المشروع للحملات الانتخابية يؤدي الى الاخلال بالانتظام العام.

4

استقلالية المحاكم والمجالس الدستورية عبر شخصية القاضي

القاضي طارق زيادة
نائب رئيس المجلس الدستوري

انعقد المؤتمر العالمي الرابع للعدالة الدستورية في ليتوانيا تحت عنوان: "دولة الحق والعدالة الدستورية في عالم اليوم" جامعًا 422 مشاركًا من 91 دولة من أربع جنبات الأرض، وقد مثّل لبنان فيه رئيس المجلس الدستوري الدكتور عصام سليمان وعضو المجلس الدستوري الدكتور أنطوان مسرّه.

عقد المؤتمر جلسة خاصة للبحث في "حصيلة استقلالية المحاكم والمجالس الدستورية"، جرى التركيز فيها على صفات القاضي أو العضو الدستوري الشخصية، التي تبيّن للمؤتمرين أنها تتمحور حول: الحريّة والضمير والمسؤولية والمناقبية والتي تشكّل الضمانة الأساسية للاستقلالية التي ليست حقًا للقاضي أو العضو الدستوري بل "ضمانة للمُتقاضين"، وبحيث لا يجوز بالتالي "تعيين أي كان في سلك القضاء بحيث يُدرك السياسيون أنّهم لا يستطيعون تدجين القضاة لأيّ غرض".

تبين للمؤتمر أنه في مواجهة مفهوم تقليدي سائد حول "موجب التحفُّظ"، والذي يجب أن يقتصر على سرية المداولات، يمكن استخلاص أربعة توجّهات:

أ. يتوجب عدم منع الانتقاد المؤسسي وقبوله فيما لا يسيء الى المحكمة أو المجلس.

ب. ممارسة الشفافية التي توفر الثقة بالمحاكم والمجالس والقضاة والأعضاء، ولا سيما في عالم التضخم الإعلامي حيث تنشر وسائل التواصل الاجتماعي أي معلومة أو شائعة.

ج. يشكّل التضامن بين القضاة والأعضاء ضمانة أساسية، وإن كلفة التغاضي عن التضامن باهظة للمستقبل.

د. الموجب الأهم هو نشر الثقة وإصدار قرارات بنيوية وواضحة، "فلا تكون القرارات نصوصًا فارغة".

اعتمدنا في هذه المقدمة حول تقرير الدكتور أنطوان مسرّه عن أعمال المؤتمر، تمهيدًا لبحث موضوع: "إستقلالية المحاكم والمجالس الدستورية عبر شخصية القاضي أو العضو فيها"، بحسب التصميم التالي:

أولاً: النصوص الدستورية والقانونية في لبنان حول الموضوع،
ثانيًا: مبادئ الشرعة اللبنانية في القواعد ومناقبية السلوك القضائي،
ثالثًا: خلاصة عامة.

النصوص الدستورية والقانونية في لبنان

تنص **المادة 19** من الدستور اللبناني على ما يلي:

"ينشأ مجلس دستوري لمراقبة دستورية القوانين والبتّ في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية. يعود حق مراجعة هذا المجلس في ما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين الى كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء أو الى عشرة أعضاء من مجلس النواب، والى رؤساء الطوائف المعترف بها قانونًا في ما يتعلق حصرًا بالأحوال الشخصية وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية وحرية التعليم الديني.
تحدّد قواعد تنظيم المجلس وأصول العمل فيه وكيفية تشكيله ومراجعته بموجب قانون."
وتنص **الفقرة الثانية من المادة الأولى من القانون رقم 250** المعدّل (إنشاء المجلس الدستوري) على ما يلي: "المجلس الدستوري هيئة مستقلة ذات صفة قضائية".

وتنص **المادة الخامسة** (المعدّلة) من ذات القانون على ما يلي:
"يُقْسِمُ أعضاء المجلس الدستوري قبل مباشرة مهامهم أمام رئيس الجمهورية، خلال مهلة أقصاها خمسة عشر يومًا من اكتمال تعيينهم، اليمين الآتية:
أُقسِمُ بالله العظيم أن أقومَ بمهاميّ في المجلس الدستوري بكلّ أمانة وتجرُّد وإخلاص، متقيّدًا بأحكام الدستور وأن أحرصَ على سرّ المذاكرة الحرص المُطْلَق."

وأورَدَت **المادة السابعة من القانون رقم 250** المذكور أنه: "لا يجوز الجمع بين عضويّة المجلس الدستوري والوزارة أو النيابة أو أيّة هيئة رسمية أخرى أو أية وظيفة عامة مهما كانت."
كما وحرصت **المادة الثامنة** من القانون إيّاه في فقرتها الأولى على التأكيد أنّه:

"يحظر على أعضاء المجلس الدستوري أثناء توليهم مهماتهم في هذا المجلس ممارسة أيّ عمل آخر عام أو خاص باستثناء حضور المؤتمرات الدولية والتعليم الجامعي."

أما **المادة التاسعة** من القانون المرقوم أعلاه فقد نصّت على الآتي:

"لا يحقّ لأعضاء المجلس الدستوري خلال مدة عضويتهم إبداء الرأي والمشورة أو إعطاء الاستشارات والفتاوى في الأمور التي يمكن أن تعرض عليهم وهم مقيّدون بموجب التحفّظ وبسرية المذاكرة في عملهم."

وكرَّر القانون رقم 243 (النظام الداخلي للمجلس الدستوري) في **المادة الأولى** منه أنَّ:
"المجلس الدستوري هيئة دستورية مستقلة ذات صفة قضائية...".

كما وأشارت **المادة السادسة** من هذا القانون الى اليمين القانونية المنصوص عليها في المادة الخامسة من قانون إنشائه.

وأكّدت **المادة الثامنة** في فقرتها الأولى منه عدم الجمع بين عضوية المجلس الدستوري ورئاسة أو عضوية الوزارة أو مجلس النواب أو عضويّة مجلس إدارة مؤسسة عامة أو خاصة،

ولا الجمع بينها وبين أيّ مهنة أو عمل مأجور، باستثناء التعليم الجامعي والمشاركة في المؤتمرات والنشاطات العلمية بعد موافقة رئيس المجلس خطيًّا.

أما الفقرة الثانية من ذات المادة الثامنة فقد نصَّت على أنّه:

"يتعيّن على أعضاء المجلس الدستوري، خلال مدة عضويتهم التقيّد بموجب التحفُّظ في أقوالهم وأعمالهم، وتجنّب كل ما من شأنه المسّ بالثقة أو الاعتبار أو الإخلال بمقتضيات مهامهم. ويتوجّب عليهم المحافظة على سرّ المذاكرة".

هكذا يتبيّن من مجمل هذه النصوص أن المجلس الدستوري هو هيئة مستقلة ذات صفة قضائية وأنّ الأعضاء فيه مقيدون بصفات: الأمانة والتجرّد والإخلاص، والتقيُّد بأحكام الدستور إعمالاً لاستقلاليتهم، والمحافظة على سر المذاكرة، والتفرّغ للعمل في المجلس دون سواه من الأعمال والمهام، باستثناء التعليم الجامعي وحضور المؤتمرات العلمية، ولا يحقّ لهم إبداء الرأي والمشورة أو إعطاء الاستشارات والفتاوى في القضايا التي قد تعرض عليهم. كما وأنّهم ملزمون بموجب التحفّظ في أقوالهم وأعمالهم، وعليهم تجنُّب كل ما يمس بالثقة أو الاعتبار أو الإخلال بمقتضيات مهامهم.

يبقى علينا أن نقارن بين هذه الموجبات المفترض أن يتحلّى بها أعضاء المجلس الدستوري، وبين ما أوجبته مبادئ الشرعة اللبنانية لقواعد ومناقبية السلوك القضائي.

2
مبادئ الشرعة اللبنانية في قواعد ومناقبية السلوك القضائي

أصدر وزير العدل الدكتور بهيج طبارة قرارًا مؤرخًا في 2004/10/14 بتأليف لجنة من القُضاة السادة: فيليب خير الله وغالب غانم وطانيوس الخوري وطارق زيادة، مهمتها وضع شرعة لأخلاقيات وسلوكيات القضاء في لبنان، وانكبّت هذه اللجنة على العمل مطلقة على العديد من الشرعات والوثائق التي أقرتها دول أو منظمات تصدّت لهذه الموضوعات ومنها خاصة الوثيقة الكندية ومبادئ Bangalore (لاهاي) ووثيقة منظمة الأمم المتحدة والوثائق الانكلو – سكسونية والأوروبية والآسيوية والعربية، آخذة بعين الاعتبار التجربة اللبنانية خصوصًا عبر التعاميم التي كان يصدرها مجلس القضاء الأعلى وهيئة التفتيش القضائي، وتوجه الى القضاة بصورة سرية وخاصة حول كيفية التصرف والسلوك اللائقين وتجنب كل ما يشين هيبة القضاء وسمعته، ومراعية المسيرة التاريخية القضائية العربية، عبر تراثها الغنيّ، مستفيدة من كل التجارب الإنسانية في هذا الميدان.

بعد انتهاء اللجنة من عملها في وضع الشرعة قدّمتها الى وزير العدل الذي اقتصر دوره على إحالتها الى مجلس القضاء الأعلى ومكتب مجلس شورى الدولة خلال شهر كانون الأول / ديسمبر 2004، وقد أقرّ كل من المجلس والمكتب الوثيقة في اجتماعين منفصلين، ثمّ جرت الدعوة من قبلهما الى اجتماع عام لقُضاة لبنان العدليين والإداريين في القاعة الكبرى لمحكمة التمييز (النقض) في بيروت يوم 2005/1/25، حيث عرضت الشرعة بحضور وزير العدل آنذاك، وتمّت موافقة قضاة لبنان عليها بعد عرضها وتفصيل بنودها.

شكّل صدور هذه الشرعة عن القضاء اللبناني حدثًا هامًا بالنظر لأهميتها النظرية والعملية من جهة، ولأنها عرضت على رؤساء هيئات التفتيش القضائي العربي في اجتماعاتهم الدورية، تمهيدًا لوضع وثيقة لأخلاقيّات وسلوكيّات القضاء في الدول العربية مع الاستفادة من الوثائق العربية والتجارب العالمية.

أكّدت الشرعة اللبنانية في مدخلها على الأمور الثلاثة التالية:

أ. أنّ قواعد ومبادئ الشرعة موجهة الى القضاة وتأكيدًا لاستقلال القضاء من نحو، وادراكًا لمسؤولياتهم من نحوٍ آخر.

ب. إن خيار الوثيقة الملزمة معنويًّا هو أفضل من خيار المبادئ المقنّنة في تشريعات وضعية، نظرًا لاتساع الموضوع ولطابعه الأخلاقي.

ج. إنّ ما حَوَتْهُ هذه الشرعة لا يشكّل ضرورة قواعد لنظام تأديبيّ رادع وشامل، وإن كانت قد تطرّقت أحيانًا الى مثل هذه القواعد، إذ أنّ هناك تقاطعًا بين الأخلاقيات والنظام التأديبي تنشأ عنه نقاط تلاقٍ ونقاط تباعد.

بالفعل فإنّ اللجنة القضائية واضعة الشرعة، فرّقت بين مفاهيم الأخلاق (Morale) وبين القيم والمناقب أو آداب وأخلاقيات وسلوكيّات القضاء (Ethique, Déontologie)، والنظام التأديبي (Discipline)، وذلك لتوضيح المفاهيم والمصطلحات، وبالتالي التركيز بشكل أساسي على أخلاقيات وسلوكيات القضاة، علمًا أن كلمة Déontologie مشتقة من التعبير اليوناني Déonta، وهي مجموع الواجبات المطلوبة والملزمة في ممارسة مهنة من المهن. وعليه، تكون أخلاقيات وسلوكيات المهنة هي مجموع قواعد السلوك التي تغطّي ممارسة هذه المهنة. من هنا فإنّ أخلاقيات وسلوكيات وآداب القضاء تغطي إذن سلوك القضاة أثناء ممارسة مهامهم، أي أنها تتناول الأوجه المهنية للمسألة دون تلك المتعلقة بالقيم الأخلاقية الشاملة لكل البشر. والواقع أن المسألة غاية في الأهمية فيما يتعلق بمشروعية عمل القاضي لأنه يعتبر حارس الحقوق الأساسية والحريات العامة والضامن لها والمدافع عنها، ولا يستطيع القاضي أن يُلزم الأفراد باحترام القواعد الأساسية للحرية والديمقراطية من دون أن يحترمها هو نفسه. لذا فإنّ سلوك القاضي الشخصي يجب أن يعكس فضائل أساسية من مثل الاستقلالية والحيادية والنزاهة والتجرّد، وقد كرّس الإعلان العالمي لحقوق الانسان مبدأ أساسيًا هو حق كل شخص في الدعوى العادلة أمام قضاء مستقل ومجرّد، وأقرّ العهد الدولي المتعلق بالحقوق المدنية والسياسية بوجوب معاملة الناس بالمساواة وبالمماثلة، ولبنان منضوٍ في كل من الإعلان والعهد.

انتهت الشرعة اللبنانية الى ثماني قواعد نعرضها باختصار في ما يلي:

1. الاستقلال L'indépendance: إستقلال القضاء واستقلال القاضي: المادّة العشرون من الدستور اللبناني تنصّ على أنّ "القُضاة مستقلون في إجراء وظيفتهم وتصدر القرارات باسم الشعب اللبناني" يجب التمييز بين المفهومين. فالمادة الأولى من قانون أصول المحاكمات المدنيّة تقول: "القضاء سلطة مستقلّة تجاه السلطات الأخرى" وكذلك المادة 44 من قانون القضاء العدلي تقول: "القُضاة مُستقلون في قضائهم فلا يمكن نقلهم أو إقالتهم إلا وفقًا للقانون".

أ. إستقلال السلطة القضائية وحدودها.

ب. استقلال القاضي تجاه الرأي العام وتجاه المجتمع والسلطتين الأخريين، واستقلاله تجاه زملائه (عدم التوسُط).

2. التجرُّد L'impartialité: والمُساواة، التنحي عند الضرورة، إظهار التجرُّد، المراقبة الذاتية داخل المحكمة وخارجها، إعمال المساواة معاملة لا تمييز فيها.

3. النزاهة L'intégrité: المناعة، الأمانة، الاستقامة، الشفافيّة، نظافة اليد، إنّها التعبير عن الصفة الكاملة في القاضي، السلوك النزيه، الترفُّع عن المكسب، الانتباه الى تصرف المساعدين وأعوان القضاة.

4. موجب التحفُّظ Obligation de réserve: الامتناع عن إبداء الرأي، ضمان التجرُّد لحيازة ثقة الناس، بدون أن يعني ذلك أن القاضي يعيش في برج عاجيّ، وهو يسري على القضاة في منصب الشرف، عدم التدخُّل في الأمور السياسية اليومية، عدم التعليق على القرارات الصادرة عن المحاكم الأخرى، أو الترويج لأحكامه، سلوك وهندام وتصرفات اجتماعية بما يحفظ هيبة القاضي ضمن قصور العدل وخارجها، خصوصًا مع بلوغ القاضيات نسبة النصف من السلك القضائي، البعد عن شبهة العلاقات، وعن المآدب والسهرات، والمحافظة على سرّ المذاكرة.

5. الشجاعة الأدبية Le courage moral: لن يستقيم حكم ولن تشيع عدالة إلاّ إذا عزّز القاضي ثقته بنفسه، عبر الشعور بأنه هو القويّ، ولا مجال لإضعافه أمام القويّ، ولا استقواء على الضعيف، الشجاعة هي وجه من وجوه الاستقلالية في بلد صغير الكل يعرف فيه الكلّ.

6. التواضع La modestie: سمة أساسيّة في شخصية القاضي المميّز، البسيط والهادئ والعالم المتواضع، وهالة القاضي في البساطة العميقة، وليس بالتبجُح أو المظاهر المصطنعة.

7. الصدق والشرف La loyauté et la dignité: الكرامة، الاستقامة، الأمانة، الإخلاص، الصدق، الشفافية، وفضيلة العدل بكل أبعادها، يقسم القاضي على أن يتصرف في كل أعماله تصرف القاضي الصادق الشريف (المادة 46 من قانون القضاء العدلي، والمادة 12 من نظام مجلس شورى الدولة)، احترام الرؤساء القضائيين، والصدق إزاء أطراف النزاع، يجب أن يكون القضاء عنوان الشرف، تجنّب الأماكن المشبوهة، أو مخالطة أهل السوء، أو إبداء عواطفه في المجالس العامة.

8. الأهلية والنشاط La compétence et la diligence: على القضاة ممارسة مهماتهم بنشاط. ليس الأمر فضيلة شخصية حسب، بل إنه يلزم القضاء برمته، وفقدانه يؤدي الى العدالة البطيئة التي تعادل الظلم، والامتناع عن إحقاق الحقّ، والأهلية تقتضي توافر العلم والثقافة العامة والاجتهاد، وإصدار الأحكام ضمن المهلة المعقولة، وإلا أصبحت غير مثمرة. والنشاط يتنافى مع الكسل والإهمال والغياب والتأجيل غير المبرّر الى آمال بعيدة، وإصدار القرارات الإعدادية المتكررة غير المفيدة في الفصل، والاختناق القضائي مشكلة لبنانية ودولية. فوراء كل ملفّ إنسان ينتظر ومجتمع يتضرر، وعلى القاضي أن يحثّ قلمه على النشاط وأن يراقبه.

***

3
خلاصة عامة

خرج المؤتمر العالمي الرابع للعدالة الدستورية الذي انعقد في ليتوانيا، كما أشرنا في مطلع هذه الدراسة الموجزة، في بحثه حول: "حصيلة استقلالية المحاكم والمجالس الدستورية"، الى مقارنة مفيدة بغية الوصول الى قناعة فكرية ووجدانية بأنّ المبادئ التي ذكرت في أبحاث أعضائه هي مبادئ شاملة ومعترف بها عالميًا، مع بعض الفروقات الطفيفة الناجمة عن تقاطع مفاهيم تلك القواعد بعضها مع البعض الآخر.

وبالفعل فإنا نجري استعراضًا موجزًا استخلصناه من الوثائق الدولية للمبادئ والقواعد الدولية تبيّن شموليتها على النحو التالي:

أ. الشرعة الكندية: الاستقلال، النزاهة، الكفاءة، المساواة، التجرد.

ب. لجنة Cabanne الفرنسية: التجرُّد، موجب التحفُّظ، الصدق، النزاهة، الكفاءة، الكرامة، سرّ المذاكرة.

ج. إعلان الاتحاد الأوروبي: الاستقلال، التجرّد، النزاهة، المساواة، التحفُّظ، الكفاءة والأهلية.

د. قواعد بنغالور Code de Banglore: الاستقلال، التجرد، النزاهة، الاحترام، المساواة، الأهلية والكفاءة.

من أجل مقارنة سريعة بين هذه القواعد يتضح أن هناك إجماعًا على المبادئ الأساسية التالية:

درجة أولى: التجرّد والنزاهة والكفاءة.
درجة ثانية: الاستقلال والمساواة.
درجة ثالثة: موجب التحفُّظ والأهلية.
درجة رابعة: سر المذاكرة، الكرامة، الصدق والاحترام.

إن هذه اللوحة المقارنة والثرية بالقواعد والمبادئ الأساسية الواردة في مختلف الشرع والوثائق والاعلانات، وفيها الشرعة اللبنانية بكل تأكيد، تنبئ بمتطلبات العدالة عمومًا والعدالة الدستورية خصوصًا، وتطلعات وانتظارات اللبنانيين والعرب والناس أجمعين من سلطاتهم القضائية بعامة، ومحاكمهم ومجالسهم الدستورية بخاصة، وهم يرنون بأبصارهم الى القضاء في المحاكم الدستورية، والى الأعضاء في المجالس الدستورية الذين يطبقون هذه المبادئ والقواعد في سلوكهم ويستوحونها في ممارسة مهامهم الجسيمة.

5

خلاصة ورشة العمل في مجلس النواب:
"النزاعات والطعون الانتخابية النيابية من منظور مقارن واستشراف"

الهيئات الناظمة للانتخابات النيابية وتفعيلها

الدكتور أنطوان مسرّه
عضو المجلس الدستوري

تُشكل ورشة العمل التي عقدتها لجنة الإدارة والعدل النيابية برعاية رئيس مجلس النواب الأستاذ نبيه بري وتنظيم المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم، بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور، في قاعة محاضرات مجلس النواب في 2017/6/15، حول موضوع: "النزاعات والطعون الانتخابية النيابية من منظور مقارن واستشراف"، مدخلاً بحثيًا وتطبيقيًا حول أصول رقابة الانتخابات النيابية في مختلف مراحلها وشروط تفعيل هذه الرقابة.

شارك في الورشة أكثر من سبعين من النواب والوزراء والحقوقيين والفاعلين في المجتمع المدني. وتولى تنظيمها المحامي ربيع قيس منسق البرامج في المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم. تمحورت المداخلات والمناقشات حول تنظيم الرقابة السابقة واللاحقة واجتهاداتها والاقتراحات التطبيقية في سبيل التطوير.

1
تنظيم الرقابة السابقة واللاحقة

في تقديم للورشة تمّ التركيز على أن "الثقة الشعبية هي أساس الديمقراطية ومن مكوّناتها توسيع المشاركة بخاصة لصالح النساء والشباب وتوعية المواطنين" (*هناء ناصر، مؤسسة كونراد اديناور*). وعُرضت دراسة توثيقية وتحليلية للمحامية ميراي نجم شكرالله بعنوان: "النزاعات الانتخابية النيابية في لبنان مقارنة مع الممارسات الدولية الفضلى" ستنشر مع وقائع الورشة في كتاب في أواخر 2017. يتضح من الدراسة أن القرارات المتعلقة بالانتخابات تُنفّذ بسرعة اجمالاً ومهلها قصيرة والقرارات مُلزمة. ويُستخلص من قرارات المجلس الدستوري مبدأ أولوية إرادة الناخب. تواجه رقابة سقف الانفاق الانتخابي عوائق بخاصة بسبب غياب تنظيم لمالية الأحزاب واشكاليات التدقيق التفصيلي في حساب الحملة الانتخابية. ووزع على المشاركين لائحة مراجع عن المجلس الدستوري في السنوات 2009-2016 حول الطعون الانتخابية.

تركزت المداخلات والمناقشات حول أربعة محاور متعلقة بالأعمال التحضيرية والرقابية على الانتخابات.

1. **القانون**: كيف وضُع القانون الجديد للإنتخابات وما هي الآلية لوضع القوانين؟ (*اليزابيت زكريا سيوفي*). تركّز الاهتمام في وضع قانون الانتخاب الجديد على الدوائر بدون

الاهتمام بقضايا أخرى لا تقل أهمية (*النائب غسان مخيبر*). وأثار موضوع الفرز الالكتروني في القانون الجديد والبطاقة الموحدة نقاشًا تطبيقيًا اذ يتطلب هذا السياق مكننة لكامل سجلات النفوس بعد التدقيق في السجلات حول من عمره 21 سنة. ولكن مهما كانت الملاحظات على القانون الجديد فاننا "صرنا في واقع جديد ولم يفت الأوان" (*النائب غسان مخيبر*).

وردت ملاحظات حول الصوت التفضيلي الذي قد يخلق خلافًا ضمن اللائحة، وربما تفاوتًا كبيرًا في حجم الأصوات بين النائب الذي ينجح تفضيليًا ومن إكتسب اعدادًا كبيرة من الأصوات ضمن اللائحة ككل. وما هو واقع المرشح الفرد؟ وهل تقع مسؤولية الانفاق وتفاصيل الحملة الانتخابية على كامل اللائحة بصفتها شخصًا معنويًا أم على الشخص الفرد المطعون بنيابته؟

2. الهيئة الناظمة للانتخابات: أصبحت هذه الهيئة دائمة ومستقلة تمامًا (*زياد بارود*). في انتخابات 2009 لم تكن هذه الهيئة عمليًا خاضعة لأية سلطة تسلسلية أو وصاية وكانت حسب طبيعة الأمور تُنسق مع وزير الداخلية (*النائب غسان مخيبر*). ولم يتدخل الوزير في أعمال الهيئة. في تقريرها سنة 2009 أعطت معطيات كافية. ويتبيّن من الاستقصاء أنه لم يحصل تلاعب في نقل النفوس سنة 2009 (*زياد بارود*). لكن ما العمل في سبيل تدقيق أفضل حول سقف الأنفاق؟ هل يتم إحصاء عدد المندوبين لكل مرشح أو هؤلاء هم فعلاً وجميعهم متطوعون؟ (*يوسف الجميل*). وهل تُعيّن هيئة الاشراف مدققي محاسبة؟ وتُطرح أيضًا معضلة وسائل التواصل الاجتماعي التي هي خارجة عن الرقابة وايضًا اشكالية الصمت الانتخابي.

3. مجلس شورى الدولة: اجتهادات مجلس شورى الدولة صاحب الصلاحية في المراجعات الانتخابية التي تسبق العملية الانتخابية قليلة وموسمية اذ تتم كل أربع سنوات. لم يتوقف مجلس شورى الدولة على بعض الشكليات، مثل عدم ذكر الطائفة تحديدًا كسبب لرفض طلب الترشيح من وزارة الداخلية. واعتبر مجلس شورى الدولة ان عبارة موظفين هي عبارة مصدرية générique ولا تقتصر تاليًا على موظفي الإدارات العامة. مهل المراجعة واتخاذ القرار قصيرة. لكن المراجعات لا تخلو من بعض التعقيدات، بخاصة خلال مراجعات 2002 و2005 (مراجعات النائب غبريال المر والمراجعة ضد ميرنا المر...). ندرة المراجعات هي دليل عافية (*غالب غانم*).

ورد في القرار رقم 605 تاريخ 2017/5/8 والذي اتخذ بالإجماع (رقم المراجعة 2017/21845 قدمها حبيب نقولا مدور معتبرًا نفسه فائزًا بالتذكية نيابيًا):

"ان المراجعة مستوجبة الرد لعدم صلاحية مجلس شورى الدولة للنظر بها، باعتبار ان أيًا من المرسوم والتعميم المطعون فيهما لا يُشكل عملاً منفصلاً عن العملية الانتخابية، ذلك بأن المراجعة الحاضرة تدخل في اختصاص المجلس الدستوري" (القضاة *ميراي داود ويوسف الجميل والبرت سرحان*). ويراجع: زياد أيوب وكارل عيراني (اعداد)، **دليل قضاة مجلس شورى الدولة في الانتخابات النيابية**، بيروت، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP ومجلس شورى الدولة، اذار 2013، 64 ص.

جوابًا على القرار رقم 605 ورد في مداخلة رئيس المجلس الدستوري الدكتور عصام سليمان ان اعتبار المراجعة من اختصاص المجلس الدستوري مخالف للمادة 19 من قانون المجلس الدستوري الذي ينظر في صحة الانتخابات بعد الإعلان عنها رسميًا من وزارة الداخلية. وطُرحت احتمالية رجوع الإدارة عن قبول ترشح على أساس أن الإدارة تعلن الحق في الترشح ولا تُنشئه (*يوسف الجميل*).

4. **المجلس الدستوري**: جوابًا عن سؤال حول العلاقة بين القضاء الدستوري والقضاء الإداري في العملية الانتخابية (*نزار صاغيه*)، ورد رد صريح بان لا خلاف بين مجلس الشورى والمجلس الدستوري لأن صلاحية المجلس الدستوري تبدأ بعد اعلان النتائج رسميًا من وزارة الداخلية حسب المادة 19 من نظام المجلس الدستوري. لكن المجلس الدستوري في حال تقديم أي طعن قد يتحقق من دستورية مرسوم دعوة الهيئات الانتخابية ومن كل الأعمال التمهيدية في سياق اتخاذه القرار بأي طعن انتخابي (*عصام سليمان*).

في مداخلة إفتتاحية تم التركيز على الدرجة القصوى من الحكمة والنزاهة التي تتطلبها عضوية المجلس الدستوري الذي "يضمن سيادة الشعب ويحمي الإرادة الشعبية أو على العكس قد يبطلها، حيث ان هذه الإرادة هي أساس الديمقراطية وشرعية الحكم" (*النائب روبير غانم*). وردت حالات سابقة لتكوين المجلس الدستوري الحالي في ما يتعلق بانتخابات 1996 في البقاع حيث وجدت أخطاء جسيمة وعديدة في بعض المحاضر مع تواقيع على بياض وبدون ذكر أسماء الموقعين وبدون ذكر كامل المرشحين (*النائب روبير غانم*).

طُرحت تساؤلات حول أصول المراجعات أمام المجلس الدستوري وجدوى اعتماد أصول المحاكمات كما في المحاكمات العادية (*النائب غسان مخيبر*)، ما قد يُسهم في تحقيق "مستوى أعلى من الشفافية" (*النائب غسان مخيبر*). كان الجواب أن "أهمية قرارات المجلس الدستوري في انتخابات 2009 انها كانت مقفلة". وتمت الاشارة إلى ان الطعن يُبلّغ الى المطعون في نيابته للرد في مهلة 15 يومًا. ويتحقق المجلس الدستوري حول الوقائع والحجج الواردة في الطعن ويستدعي من يشاء وليس للطعن الدستوري طابع النزاع الشخصي. أما المرافعات كما في الدعاوي العادية فقد تؤدي الى مماحكات ودفاعات غير مفيدة. ووردت الملاحظة التالية: "لأن المجلس الدستوري الحالي أصبح مُحصنًا تمت مقاطعة بعض الجلسات سنة 2013" (*عصام سليمان*).

حول جدوى التدخل المباشر للمجلس الدستوري في المراحل السابقة لاعلان النتائج وردت الإجابة ان هذا التدخل قد يزج المجلس في خلافات هامشية. لكن المجلس، في معرض دراسته أي طعن انتخابي، يتحقق من مجمل العملية الانتخابية (*عصام سليمان*)، بما فيها توافر شروط الترشح أو دستورية دعوة الهيئات الناخبة. وعمد المجلس الدستوري الحالي في الطعون الانتخابية سنة 2009 الى تعيين مقررين لكل طعن في سبيل مزيد من التحقق. ولا ينظر المجلس في دستورية القوانين الانتخابية في معرض أي طعن. ووردت ملاحظة حول ضرورة توسيع حق الطعن لأي ناخب وليس حصرًا بالمرشح المنافس لأنه ليس للنزاع طابع شخصي. أما عدم بت المجلس الدستوري السابق طعون 2005 والانتخابات الفرعية سنة 2007 فيعود الى تقاعس مخالف للدستور.

2
اقتراحات تطبيقية واستشراف

ما هي الاقتراحات العملية في سبيل تحسين الرقابة الانتخابية المقبلة؟ تتمحور المداخلات والمناقشات حول سبع قضايا جوهرية.

1. **القانون الانتخابي الجديد**: "في العجلة ثغرات ولم تشمل الفاعلية في إقرار القانون الانتخابي الجديد كل المواضيع ولكن لا نقول أنه فات الأوان وللمجتمع دور جديد" (*النائب غسان مخيبر*). وجاء في مداخلة أخرى: "اذا أقر القانون بمادة وحيدة فهذا لا يعني أنه غير قابل للتعديل" (*النائب نوار الساحلي*).

2. **المجلس الدستوري**: الحاجة الى استمرارية التعامل مع المجلس الدستوري بأقصى درجات الجدّية حيث ان "المجلس يحصّن الإرادة الشعبية أو على العكس يعطلها". وأورد رئيس لجنة الإدارة والعدل النائب روبير غانم القول التالي للفيلسوف برغسون Bergson: "لا يشعر المرء بنداء الواجب إلا اذا كان حرًا". ويقتضي التوضيح ان مضمون الطعن الانتخابي حقوقي ومفاعيله سياسية.

3. هيئة الاشراف على الانتخابات: من الضروري ان تكون الهيئة مستقلة تمامًا مع التركيز على استقلالية كل عضو فيها (*زياد بارود*). هل سوف تأخذ الهيئة قرارات تنفيذية وتوقف بعض البرامج؟ (*نزار صاغيه*).

4. سقف الانفاق: يهدف تحديد سقف الانفاق الى ضمان المساواة بين المرشحين وتقليص دور المال في الحملات الانتخابية. لكن الرقابة الفعلية على الانفاق تصطدم بثلاثة عوائق: السرية المصرفية، عدم وجود قانون حول مالية الأحزاب، وشرعنة تقديمات المرشحين في قانون الانتخاب والتي درجوا على تقديمها منذ ثلاث سنوات. ووردت مداخلة حول "تسليم مال بالكيس في حملة انتخابية" وليس بموجب شك مصرفي. وحول ضرورة تقديم بيان بالنفقات الانتخابية وردت ملاحظة حول ضرورة إبطال النيابة في حال عدم تقديم المرشح المطعون في نيابته جردة حول سقف الانفاق. بعض المرشحين الخاسرين لم يتقدموا سنة 2009 ببيان حول سقف الانفاق.

5. البطاقة الالكترونية: للمكننة قواعد علمية وشاملة. القوائم الانتخابية هي حاليًا مُمكننة، لكن شمولية المكننة والفرز الالكتروني يتطلبان مشروعًا متكاملاً. نجحت تجربة مصلحة تسجيل السيارات في المكننة وكذلك تجربة المكننة العقارية. تصدر البطاقة الالكترونية آليًا (*عطاالله غشام*).

6. المخالفات اللاأخلاقية: ما موقف القضاء الدستوري بشأن مخالفات لاأخلاقية؟ (*نزار صاغية*)؟ وهل الفارق الكبير في الأصوات مع مخالفات لاأخلاقية واللجوء الى أساليب تسيء الى إرادة الناخبين تُبرر بالضرورة القبول بالنيابة؟ كيف نؤسس لأخلاقيات قضائية ونقاوم التضارب في المواقف والآراء والمعايير؟ (*لينا علم الدين*).

7. ثقافة المحاسبة وتطبيقاتها: طرح السؤال: "كمواطنين شو فينا نعمل؟" يظهر من خلال الطعون الانتخابية سنة 2009 ضبابية في الثقافة السائدة حول مفهوم المحاسبة وممارساتها ومع الاعتماد على شائعات. هل نقد مرشح حول واقعة سياسية منسوبة اليه هو ذم وتحقير وتشهير واثارة فتنة طائفية وتحريض...؟ وهل مجرد بناء كنسية من قبل مرشح مُتمول وعلى سبيل العمل الخيري يندرج بالضرورة في باب "الرشوة"؟ وما هو تحديد الرشوة "والتأثير على إرادة الناخبين؟" تتطلب هذه القضايا مزيدًا من التوضيح في الثقافة الحقوقية الانتخابية والمواطنية.

6

الورشة الثقافية الخامسة في نيقوسيا في سبيل الديمقراطية

التكامل والانسجام بين الهيئات القضائية
في سبيل عدالة دستورية معيارية

الدكتور أنطوان مسرّه
عضو المجلس الدستوري

ما هو واقع العلاقات بين المحاكم والمجالس الدستورية والمؤسسات القضائية في سبيل تطوير العدالة ودولة الحق؟ "الورشة الثقافية الخامسة في سبيل الديمقراطية"، التي نظمتها في نيقوسيا "اللجنة الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون" (لجنة البندقية)، بمناسبة تولي قبرص رئاسة وزراء المجلس الأوروبي، في 3-2017/4/4، تُشكل مساهمة في دراسة العلاقات بين القضاء الدستوري والقضاء العادي في إطار برنامج: "تطوير الحوكمة الديمقراطية في جنوب البحر المتوسط".

جمعت الورشة الخامسة أكثر من أربعين من المشاركين من 12 دولة في أوروبا (قبرص، اسبانيا، فرنسا، جورجيا، إيطاليا) والمنطقة العربية (الجزائر، مصر، الأردن، لبنان، المغرب، فلسطين، تونس). شارك فيها من لبنان رئيس المجلس الدستوري الدكتور عصام سليمان، ورئيس مجلس القضاء الأعلى القاضي جان فهد، وكاتب هذه الخلاصة.

تُنظم الورشات الثقافية منذ 2012 لجنة البندقية المرتبطة بـ 105 مجالس ومحاكم دستورية، "كاطار تبادل ومشاركة في الأعمال الريادية حيث لا يجوز المغالاة في الاطمئنان في الخبرات الخاصة" صياغة؟ (Gianni Buchicchio، لجنة البندقية). افتتح الورشة وزير الخارجية القبرصي Ioannis Kasoulides.

تركزت أكثر من عشرين مداخلة والنقاشات على ثلاثة محاور: استقلالية القضاء الدستوري، التفاعل بين المؤسسات القضائية بخاصة من خلال المراجعة بواسطة الدفع، واشكاليات اليوم حول تطور المنظومة الحقوقية.

1. **القضاء الدستوري: الخيار والاستقلالية**: قد يخفي التركيز على استقلالية القضاء الدستوري في جوانبه الإجرائية الجانب الأهم وهو استقلالية القاضي ومواصفاته الشخصية. لكل طريقة في اختيار أعضاء القضاء الدستوري اجراءاته، التي هي ليست مثالية، اذا اعتبرنا ان الاختيار لا تأثير له بالضرورة على شخصية القاضي العادل والمتجرد (*عبد العزيز سلمان، مصر*) وفي حال مارس القاضي الدستوري، حسب وصف Robert Badinter، "موجب الجحود" تجاه من اختاره.

يتصف تعيين الملك لأعضاء المحكمة الدستورية في أنظمة ملكية دستورية برمزية تختلف عما هو الوضع في أنظمة جمهورية. في حالة لبنان، وفي مجتمع مُتعدد بشكل عام، ان تعددية الجهات التي تتولى التعيين، المجلس النيابي ومجلس الوزراء، تأخذ بالاعتبار التوازنات في المجتمع بالمعنى الإيجابي، وتفترض تمتع القاضي الدستوري بالاستقلالية الذاتية. بُذلت جهود حثيثة في تونس في سبيل استعادة دور القضاء (*فراج بزيد، تونس*). ويقتضي توضيح مفهوم الفصل بين السلطات الثلاث حيث ما يزال البعض ينظر الى القضاء الدستوري وكأنه جزء من السلطة القضائية المتعارف عليها في التنظيم القضائي (العدلي والإداري)، في حين ان القضاء الدستوري، وهذه الحال في لبنان، مستقل تمامًا عن السلطة القضائية وسائر السلطات في الدولة، ولا يخضع لمبدأ الفصل بين السلطات وهو "الضامن لمبدأ الفصل بين السلطات" (*عصام سليمان، رئيس المجلس الدستوري*).

2. العلاقات بين المؤسسات القضائية وحوار القضاة: يعتبر المشاركون ان قرارات القضاء الدستوري يتم التقيّد بها (*مراد مدلسي، الجزائر*). تتمتع هذه القرارات بدرجة عالية من الاعتبار حتى في البلدان الحديثة العهد في العدالة الدستورية، ومنها الأردن، حيث يتجنب القضاء العادي المبالغة في التصفية في حالات الطعن في دستورية قانون بواسطة الدفع (*فايز حمارنه، الأردن*). أما العوائق فتعود في حالة فلسطين الى واقع الاحتلال (*فواز سيما، فلسطين*). في حالات الدفع بعدم الدستورية يتم تحديد "مهل معقولة" تجنبًا للمماطلة (*Aivars Endzins*، *ليتوانيا، ومحمد رويحي، الجزائر*). يمارس القضاء الدستوري في هذه الحالات " دورًا تشريعيًا سلبيًا في الرفض" (*Zara Tavadzé*، *جيورجيا*).

يستخلص من المناقشات أثر الحوار بين القضاة (*محمد اتارغين ومحمد سكالي، المغرب*).
يُستفاد من التجربة الفرنسية، منذ 2010 حول الدفع الدستوري أمام المحاكم (QPC)، عدم التضارب بين المحاكم في الرقابة الدستورية، بخاصة أنه لا يجوز للقاضي طرح عدم الدستورية. منذ 2010 شمل الدفع بعدم الدستورية 30،000 حالة، ولكن 2% وتحديدًا 620 دفعًا منذ 1 آذار 2010 فقط من الحالات تم تحويلها الى المجلس الدستوري الفرنسي الذي يقرر سنويًا في حوالي 100 حالة. الأهم في كل ذلك أن "المصفاة التي يمارسها القضاء بالنسبة لقبول الدفوع لم تتحول الى قفل" (*Claire Bazy Malaurie*، *فرنسا*). لكنه من المفيد في المستقبل دراسة مضمون حالات الدفع التي لم يتم تحويلها الى المجلس الدستوري الفرنسي من أجل تقييم الجانب المعياري للتصفية.

3. تطور المنظومة الحقوقية والديمقراطية: طرحت ثلاثة إشكالات حول إدارة التعددية الدينية والثقافية، وتأثير المنظومة الأوروبية على القضاء الوطني، والانحرافات الحالية للمنظومة الحقوقية وتأثيرها على الديمقراطية.

في مواجهة ذهنية يعقوبية، بخاصة في جنوب البحر المتوسط، يتطلب ضمان حقوق الأقليات أو الإدارة الديمقراطية للتعددية "مؤسسات وإجراءات إضافية" (*Elena Drymiotu*، *قبرص*).

أما تأثير المنظومة الأوروبية على القانون الوطني فانه "يجعل العمل القضائي متشابكًا ومزعجًا ويتطلب رؤية متجددة للمنظومة الدستورية اليوم" (*Encarnacion Roca Trias*، *اسبانيا*). ما هو جوهر المعضلة؟ هل السبب الأصول الإجرائية أو تباينات في المعايير؟ يتطلب الموضوع مزيدًا من التقصي من خلال اجتهادات المحكمة الأوروبية لحقوق الانسان. وتمّ التركيز على ان الدستور يتصف اليوم "بمرجعية أخلاقية وضعية في الديمقراطية وحقوق الانسان" (*Stelios Nathanael*، *قبرص*). ان ارتقاء الدساتير الى هذه الصفة المعيارية بالغ الضرورة اليوم حيث المنظومة الحقوقية هي ضحية خبراء تقنيين في القانون وليس في العدالة في مفهومها الشامل.

يمكن رصد خمسة انحرافات: المبالغة في المقاضاة، الاستعمال الآداتي للقانون، تضخم تشريعي، تسييس القانون تحت مقولة مقاومة الفساد، استغلال رمزية القانون للإيهام بالتغيير. أما من ناحية المواطنين فالانحرافات الأبرز ثلاثة: تنامي الفردانية على حساب الصلة الاجتماعية والمصلحة العامة، وتعميم ذهنية التذمر والتشكي تحت ستار المشاركة والمحاسبة في حين ان المواطنية هي فعل والتزام، والوهم بالاطلاع في سوبرماركت وسائل التواصل الاجتماعي.

لذا طرح السؤال: هل القانون هو بالضرورة اليوم قاعدة حقوقية؟ وهل هو معيار؟ لذا من الحاجات الملحة ان تغذي الاجتهادات الدستورية والاجتهادات القضائية بعامة المؤسسات القضائية كافة وكل مفاصل المجتمع.

7

لبنان في المؤتمر العالمي الرابع في ليتوانيا للعدالة الدستورية

العدالة الدستورية دفاعًا عن المصلحة العامة

الدكتور أنطوان مسرّه
عضو المجلس الدستوري

جرى البحث، بعمق وشمولية وعلى مستوى عالمي، في التحديات التي تواجه اليوم العدالة الدستورية وأهدافها، وذلك خلال المؤتمر العالمي الرابع للعدالة الدستورية في مدينة Vilnius في ليتوانيا في 11-14 أيلول 2017. كان المؤتمر "تمرينًا ضروريًا وجردة وفرصة نادرة في سبيل تبادل خُبرات بمناسبة الذكرى الخامسة والعشرين لدستور ليتوانيا وايضًا حوارًا دوليًا بلغة مشتركة ومفهومة حول شؤون أساسية"، حسب رئيس المجلس الدستوري في ليتوانيا Dainius Zalimas.

جمع المؤتمر الرابع حول موضوع: "دولة الحق والعدالة الدستورية في عالم اليوم" 422 مشاركًا من 91 دولة من القارات الخمس. هدف المؤتمر "توضيح التحديات والمعايير وإجراء جردة وإرساء قواعد قياس"، حسب قول الأمين العام للمؤتمر الدولي Schnutz Rudolf Durr، بعد سنوات صاخبة منذ المؤتمر العالمي الأول وبخاصة منذ الحرب العالمية الثانية. تكرّرت عبارة تحديات ثلاث مرات في الكلمة الافتتاحية لرئيس لجنة البندقية في المجلس الأوروبي Gianni Buquicchio.

مرحلة صاخبة، ولكن ايضًا مُثيرة للبحث في سبيل "تحديد ما يجري بانتظام وما هي الخروقات" (*Richard Wagner*، كندا). وتم توصيف المرحلة بأنها "مستحدثة حيث قوى همجية تُهدد الديمقراطية في مرحلة ما بعد الحقيقة وما بعد الكذب وما بعد الرقابة، وحيث المشاعر مصدر الآراء وحيث سُموم السياسة تتفاقم في لعبة السلطة في مختلف أنحاء العالم". تحثّ بالتالي هذه المعطيات على وجوب التطور.

في الجو الهانئ لعاصمة ليتوانيا "وطن مُتعدد الحدود والذي عاش تاريخ الاحتلال والقمع وتعلّم عدم المساومة وكلفة دولة الحق"، اكتسب المشاركون ضرورة تجنب "القراءة الحرفية للقانون" حسب قول رئيسة جمهورية ليتوانيا Dalia Grybauskaité وحظي المشاركون باستقبال حافل وتنظيم رائع وبرنامج ثقافي مُتكامل.

يسمح المؤتمر العالمي الرابع بشكل خاص "بتجسيد أهداف المجلس الأوروبي ودراسة التنازع في المعايير وتنمية حوار قضائي وإعتماد منهجية مقارنة". وفي إطار المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان "يُوفر المؤتمر آليات دستورية حول مفهوم النظام العام الأوروبي" (*Linos-Alexandre Sicilianos*، نائب رئيس المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان).

من المؤسف، كما في العديد من المؤتمرات العالمية الهامة، ملاحظة نسبة ضئيلة من المشاركة العربية مُقتصرة على خمس دول: لبنان، الجزائر، المغرب، مصر، موريتانيا، في حين تتوافر محاكم ومجالس دستورية في 15 دولة عربية. شارك في المؤتمر من لبنان رئيس المجلس

الدستوري الدكتور عصام سليمان وكاتب هذه الخلاصة العضو في المجلس الدستوري. دول عربية مقهورة وتعيش المعاناة، او هي في حالة تحول ديمقراطي، بخاصة في ما يتعلق بفلسطين، يجب ان تُثير تساؤلاً عالميًا لدى ديمقراطيات توصلت اليوم نسبيًا الى حالة من الاستقرار والأمان. قبل إنعقاد المؤتمر بأشهر عديدة وُزعت على المجالس الدستورية الأعضاء، وعددها اليوم 111، شبكة أسئلة من صفحات عديدة حول الحالة الراهنة في كل دولة بشأن "العدالة الدستورية ودولة الحق".

يُستخلص من أكثر من ثلاثين مُداخلة، وبعضها يتعلق بخلاصة الأجوبة على شبكة الأسئلة، وكذلك من المناقشات، أربعة توجهات تطبيقية.

1
استعادة روح الشرائع

كان يقول Jean Carbonnier: "القانون مصاب بالمرض". كل ظاهرة بشرية تحتوي على ظواهر مرضية وحالات صحية. أين تكمن اليوم التحديات وأين تكمن المعالجات؟ يُستخلص من المؤتمر الرابع ثلاثة توجهات.

1. **المنظومة الثقافية المعولمة**: يُلاحظ في مختلف أنحاء العالم "تنامي الخبث والريبة والتشاؤم والشعور بالعجز والشعبوية وتفاقم النزاعات. أي فرد يرتجل نفسه اعلاميًا فتدفع المؤسسات الديمقراطية كلفة التقهقر بدلاً من إرساء ديمقراطية ناشطة" (*Richard Wagner*، كندا). تكلم البعض عن "توجهات شعبية غير ليبرالية" (*Ben Vermeulen*، هولندا). وينتشر إستغلال أداتي للقانون الذي يتحول الى مفتاح لكل شيء (*Christoph Grabenwarter*، النمسا). ويلاحظ "تسخير للدستور كغطاء لشرعية شكلية ما يؤدي الى دستور بدون دسترة" (*Carlos Bernal Pulido*، كولومبيا)، و"تماديًا في المقاضاة والشكل القانوني" (*Christoph Grabenwarter*، النمسا).

عالمية حقوق الإنسان مُهدّدة بالتالي من "تعددية مُنفلشة بشأن مفهوم سيادة القانون" (*حنفي الجبالي*، مصر) ومن"قيم دستورية مُستعصية التحديد" (*Gediminas Mesonis*، ليتوانيا). ذهب بعض المشاركين الى أبعد من ذلك: "ليس القانون تأسيسًا لحضارة حين يتحول الى إطار بلا مضمون ولا معنى ونقيض جوهره. هل نحن في حالة حقوقية ام حالة لا قانون حيث القانون غير مُطبق او مُطبق بشكل منحرف" (*Stanislas Shevchuk*، أوكرانيا).

2. **مساهمة العدالة الدستورية في إرساء معيارية القانون**: ان طغيان مفهوم شكلي تقني للقانون، بدلاً من مفهوم الحق، يُحتّم العودة الى روح الشرائع حسب الآباء المؤسسين. كانت مساهمة العدالة الدستورية في هذا السياق أساسية بخاصة في ما يتعلق بمبادئ الأمان التشريعي والترقب في وضع القوانين والثقة المشروعة والعدالة المتوازنة ودسترة كل الحقوق (*Yi-Su Kim*، كوريا الجنوبية). ما يدعم ذلك "وضوح القانون شكلاً ومضمونًا" (*مراد مدلسي*، الجزائر). يمكن هنا طرح السؤال التالي: هل امتداد إجراءات الدفاع في العدالة الدستورية، الا في ما يتعلق بالنزاعات الانتخابية، يحوّل القضاء الدستوري الى محاكم عادية تفصل في خلافات بين الافراد على حساب الطابع المعياري للعدالة الدستورية؟

3. **التراث الدستوري**: في إطار الحلقة الخاصة بالمحاكم والمجالس الدستورية العربية طُرح موضوع التراث الدستوري العربي (*عادل عمر شريف*، مصر). يتعلق ذلك بالتعددية الحقوقية pluralism juridique في إدارة التنوع الديني والثقافي والتي يقتضي عصرنتها. ويتعلق الموضوع أيضًا ببروز مفهوم القانون في التاريخ العربي.

2
لا ضمانة حقوق بدون دولة

أثارت بعض المداخلات التعارض المحتمل بين الدولة والحق والديمقراطية، ولكن بدون التركيز على هذه الإشكالية. تطلّب ذلك جهدًا للولوج في هذا السياق الذي يندرج في توجهين:

1. حالة الثقافة الديمقراطية: ورد في إحدى المداخلات: "دولة الحق والديمقراطية يُمكن أن تتعارضا في هوّة بين حركات شعبية والدولة". أين التضامن؟ (*مراد مدلسي*، الجزائر). في لائحة مؤشرات دولة الحق ما هو موقع الأخلاق؟ (*ندير المومني*، المغرب). الحاجة الى سيادة القانون طبعًا، لكن القانون وحده، وحتى القانون الأكثر تطورًا، لا يُؤسس لمجتمع، أي ما يجمع في العيش معًا بوئام وتضامن.

2. حقوق الدولة: ورد في مداخلة لم تُثر ردة فعل ملحوظة: "أفضّل الفوضى على الظلم". يُظهر ذلك تجاهلاً حول الفوضى التي هي بالذات منبع ظلم. ارتفع حينئذ الصوت اللبناني في قاعة المؤتمر الرابع: لماذا ننساق اليوم في ذهنية ليبرالية موحشة دفاعًا عن حقوق أساسية في مواجهة الدولة؟ تبيّن المقارنة الانتروبولوجية التطبيقية ان الدولة الدستورية، بخاصة في الغرب وطوال أكثر من أربعة قرون، كانت ثمرة التطور في مواجهة تسلّط الاقطاع والامارات. لا ضمانة حقوقية بدون الدولة.

لا تعني الدولة النظام القائم ولا الحكّام، بل المؤسسة المتعددة الوظائف والرمزية المولجة بتحقيق القانون. قبل الدولة الدستورية تتوافر تقاليد وعادات ومراقبة إجتماعية وقواعد ونُظم مبنية على توازن قوى... يعود أضعاف الدولة اليوم، حتى في الديمقراطيات المُسماة راسخة، الى بروز قوى اقتصادية وقوى سياسية عابرة للدولة وأغلبها إرهابية، والى انتشار حروب بالوكالة في دول صغيرة ضعيفة أو مُستضعفة، وبخاصة الى إمتداد الفردانية وذهنية التذمر والتشكي على حساب الصلة الاجتماعية.

أصبحت قوى عظمى اليوم عاجزة تجاه دبلوماسية الابتزاز وتجاه بربرية نظام يدمّر شعبه. يًلاحظ المنحى الفرداني في إدراك القانون في العائلة حيث يصرّف الطفل في عصر ما بعد الحداثة الحق على الشكل التالي: لي الحق، لك الحق...، في حين ان الحق في جوهره يُنظم علاقة. في قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم 2014/7 تاريخ 2014/11/28 حول تمديد ولاية المجلس النيابي كان الهدف حماية الدولة في دولة الحق تجاه إستراتيجية تفريغ المؤسسات.

ترافقت تاليًا جذور الدولة الدستورية مع بروز القانون الوضعي. العودة الى الجذور لها مفاعيل ثقافية وعملية، بخاصة في ما يتعلق بإدارة التعددية الدينية والثقافية في العديد من المجتمعات. قانون الدولة هو المرجعية العليا تجاه أي إدارة ذاتية في شؤون مُحددة.

تركّزت عدة مداخلات بوضوح، ولكن بعض الأحيان بشيء من التردد، حول ما يلي: "خارج الدولة لا ضمانة للحريات" (Fernando Jorge Ribeiro، غينيا). وجاء أيضًا في مداخلة: "أولى الحريات هي الأمن" (Dominique Rousseau، أندورا). وفي مداخلة أخرى: "واجب الدولة ضمان أمنها" (Theodore Holo، بنين). وجاء أيضًا "ان حالة الطوارئ ليست بالضرورة خرقًا لدولة الحق، حيث يتوجب تحقيق التوازن بين المصالح الفردية والمصلحة العامة والعمل بعض الأحيان على تفسير القوانين الداخلية بمقاربة دولية" (Danius Zalimas، ليتوانيا).

في الكلام عن "سلطة الدولة" قد يكمن التباس، لأننا لا نتكلم حينئذ عن الدولة المتمايزة الوظائف والتي تمارس الرقابة في داخلها بموجب مبدأ فصل السلطات، بل نتحدث عن سلطة عائلة حاكمة أو عصابة تتحكم بالشعب. الدولة الدستورية مُترادفة للمصلحة العامة والخير العام. الحاجة الى إعادة الاعتبار الى مفهوم الدولة في العولمة المنتشرة. في ما يتعلق "بتراتبية الحقوق" (Schnutz Rudolf Durr، أمين عام المؤتمر العالمي)، يتوجب التمييز بين حقوق الدولة، بمعنى الجماعة الوطنية والنظام العام والمصلحة العامة، وبين الحقوق الأساسية الفردية والاجتماعية.

3
المواطن كفاعل أساسي

هل يجوز للعدالة الدستورية أن تقتصر على مراجعات مؤسسية؟ يؤدي هذا الاختزال الى محدودية دولة الحق بالذات. تحول غالبًا توافقات بين النخب بدون تقديم مراجعات لدى المجالس الدستورية بشأن قوانين تخرق صراحة الدستور.

يمكن ابراز تبريرين لصالح مراجعة المواطنين للعدالة الدستورية من خلال الدفع voie d'exception ومن خلال الشكوى plainte، مع تجنّب التضخم والمبالغة في المقاضاة. التبريران هما: تحقيق فعلي للعدالة بخاصة بالنسبة الى فئات مهمشة (Christoph Grabenwarter، النمسا) وضرورة "الامتلاك الذاتي المواطني للقانون والدستور" (*مراد مدلسي*، الجزائر و Yi-Su Kim، كوريا الجنوبية)، لأن المواطن هو "ممتلك حق الدفاع عن الدستور وفاعل أساسي".

تتوافر ثلاث وسائل للمراجعة المواطنية بواسطة الدفع voie d'exception ومن خلال النزاعات الانتخابية (Papa Omar Sakho، السينغال) أو من خلال الشكوى (Christoph Grabenwarter، النمسا). طُرحت مسألة وزير في الكونغو عضو في حزب وحيث سحب الحزب إعترافه به مطالبًا باستقالته في حين ان الوزير الحزبي يُمثّل كل الأمة.

4
القانون الدستوري:
استقلالية واستراتيجية ثقة

خُصصت جلسة خاصة للبحث في "حصيلة استقلالية المحاكم والمجالس الدستورية". يمكن استخلاص ثلاثة توجهات في المداخلات والمناقشات.

1. التضامن بين القضاة تجاه الضغوط: عرضت "وقائع" في الاستقلالية وحالات حيث افتقر القضاة الى الدعم من المجتمع (William Atuguba، غانا).

في تركيا ورد دفاع حول اقصاء قضاة على أثر محاولة انقلاب. أثار الدفاع التبريري ردات فعل نقدية. في أوكرانيا، ثلاثة قرارات لم تُنفذ. في اوغاندا، قد لا تتوافر المستلزمات الدنيا للممارسة القضائية في وضع حيث يتوجب الحكم في ظروف صعبة. وتم التركيز على أهمية دعم الجهاز القضائي.

2. شخصية القاضي: يتوجب التمييز بين إستقلالية القضاء بفضل أوضاع مادية وقانونية واستقلالية القاضي بالذات. "الاستقلالية هي مفتاح الديمقراطية وآخر حصن لسيادة الحق" (Richard Wagner، كندا)، حيث ان لا ديمقراطية بدون استقلالية المحاكم والمجالس الدستورية. في سويسرا يتم إنتخاب القاضي من المجلس النيابي بدون أن يكون القاضي تابعًا لناخبيه (Ulrich Meyer، سويسرا).

ان صفات القاضي الشخصية: حرية، ضمير، مسؤولية، مناقبية... تُشكل الضمانة الأساسية

(Dominique Hernandez Emparanza، شيلي)، حيث ان الاستقلالية ليست "حق للقاضي" بل ضمانة للمتقاضين (Richard Wagner، كندا). لا يجوز بالتالي "تعيين أيٍّ كان في سلك القضاء بحيث يُدرك السياسيون أنهم لا يستطيعون تدجين القضاة لأي غرض" (Oumarou Narey، نيجيريا).

3. استراتيجية ثقة وشفافية: في مواجهة مفهوم تقليدي سائد حول موجب التحفظ والذي يجب أن يقتصر على سرية المداولات وفي ما يتعلق بالقضايا التي يمكن أن تُطرح على المجالس الدستورية، يُمكن استخلاص أربعة توجهات.

- يتوجب "قبول وعدم منع الانتقاد المؤسسي والذي لا يسيء الى المحكمة"، حيث ان النقد مشروع.

- ممارسة الشفافية التي توفر الثقة بقرارات المحاكم وبالقضاة (Richard Wagner، كندا)، بخاصة في عالم التضخم الاعلامي حيث تنشر وسائل التواصل الاجتماعي أي معلومة أو شائعة. اقترح تنظيم دورات للصحفيين في ما يتعلق بالشؤون الدستورية، في حالات حيث المواطنون فقدوا الثقة بالمؤسسات.

- يشكّل التضامن بين القضاة ضمانة أساسية (Didier Lenotte، موناكو). يوفر لبنان الذي ذُكر مرتين في خلاصة التقارير الوطنية مثالاً في التضامن على إثر أزمة مؤسسية. ان المحضر رقم 94 تاريخ 2013/7/31 للمجلس الدستوري اللبناني الذي وقّعه الأعضاء العشرة بالإجماع حول استقلاليتهم يُشكل نموذجًا في التضامن الداخلي بالرغم من المصاعب. كلفة التقاعس باهظة للمستقبل.

- الموجب الأهم هو نشر الثقة وإصدار قرارات بنيوية وواضحة "فلا تكون القرارات نصوصًا فارغة" (Mogoeng Mogoeng، افريقيا الجنوبية).

تُشكل شبكة المعلومات Codices للجنة البندقية والتي تتضمن أكثر من 9000 حالة مع فهرست "وسيلة دائمة للتبادل وتراثًا دستوريًا مشتركًا" (Schnutz Rudolf Durr). أما المؤتمر الخامس فسوف يعقد سنة 2020 في الجزائر.

مؤتمر المختبر المتوسطي للحق العام

المحاكم الإدارية والعدالة الدستورية
تجاه تحولات المرفق العام

*الخير العام والرابط الاجتماعي المشترك والشرعنة المواطنية للدولة**

الدكتور أنطوان مسرّه
عضو المجلس الدستوري

أية مرافق عامة اليوم في المجال المتوسطي تجاه التحوّلات؟ وما العمل في سبيل تنشيط وتفعيل المؤسسات التي تدير المرافق العامة، وكذلك تفعيل الوساطة والمؤسسات القضائية والدستورية الضامنة للحقوق؟

طُرحت الإشكالية خلال المؤتمر الثاني العالمي للمختبر المتوسطي في الحق العام (LMDP) الذي يديره البروفسور Mathieu Touzeil-Divina من جامعة Toulouse. عُقد المؤتمر في أتينا في 19-2017/10/20 في المركز الوطني للإدارة العامة EKDDA وفي مجلس الشورى اليوناني، وبرعاية رئيس جمهورية اليونان الرئيس Prokopios Pavlopoulos.

توفر أكثر من أربعين مداخلة هي ثمرة لجان المختبر وبمشاركة اختصاصيين من اثني عشر بلدًا متوسطيًا (الجزائر، قبرص، مصر، اسبانيا، فرنسا، اليونان، إيطاليا، لبنان، المغرب، سوريا، تونس، تركيا) رؤية للواقع وبشأن العوائق والممارسات والتحوّلات ومجالات التغيير المستقبلية في ما يتعلق بنظرية المرفق العام وادارته واجتهاداته ولمجالات عمل المختبر المتوسطي للحق العام.

يُستخلص من المداخلات الافتتاحية وورشات العمل والطاولات المستديرة والمناقشات أربعة محاور: لماذا المؤتمر؟ أي تحديد للمرفق العام؟ ما هي الوقائع المتوسطية؟ ما العمل؟

1
لماذا المؤتمر؟

ما يؤكد أهمية المؤتمر رعاية رئيس جمهورية اليونان ومشاركته الشخصية في الجلسة الختامية. عرض رؤية أوسع للقطاع العام حول المصلحة العامة، أو بالأحرى الخير العام bien commun، أي "مصلحة الجميع". جاء في كلمته: "نعيش معضلة عميقة في المرفق العام ومفهوم العام. انها أزمة تعود جذورها الى أزمة الحق العام droit public بالذات حيث يتم تخطي وخرق الصفة الناظمة للقانون خلافًا لمفهوم الشأن العام res publica. كان ذلك من أهداف انشاء الاتحاد

* محاضرة ختامية خلال مؤتمر المختبر المتوسطي للحق العام، اتينا، 19-2017/10/20.

الأوروبي. يطلق المؤتمر انذارًا يتخطى اعتبارات القانون الوضعي. يضفي الشأن العام على الدولة صلابتها".

ثم تاليًا التأكيد "ان لا اجدى من الموضوع في سبيل مؤتمر مواطني والتكيّف مع متطلبات جديدة" (*Christophe Chantepy*، سفير فرنسا في اليونان). وسمح الموضوع "باكتشاف العناصر المشتركة التي تجمعنا والتطورات في سياق أهداف المختبر المتوسطي" (Nicolaos Sakellariou، رئيس مجلس الشورى في اليونان) و"مقاربة وبحث الوقائع الاجتماعية والسياسية للمرفق العام ووظيفة الوساطة للحق" (*Ifigenia Kamtsidou*، رئيسة المعهد الوطني للإدارة في اليونان)، و"رسم منهجية وترسيخ الهوية المتوسطية في سياق مؤلفات Fernand Braudel" (*Mathieu Touzeil Divina*)، و"استخلاص التأثيرات والتفاعلات" (*Spiridon Flogatis*، اليونان)، و"تحديد خريطة طريق" (*Christos Kaloudas*، فرنسا). انه تاليًا مسعى ضروري في سبيل "العودة الى الجذور" (*Jean-Paul Costa*، الرئيس السابق للمحكمة الأوروبية لحقوق الانسان ورئيس مؤسسة René Cassin، فرنسا).

2
تحديد المرفق العام ومعضلة الشأن العام

جرى بحث بالعمق حول تحديد المرفق العام وتحديث المفهوم الذي يعاني اليوم "تصادمًا" (*Bernard Stirn*، مجلس الشورى الفرنسي). تعود الجذور الاجتهادية للمرفق العام في فرنسا الى قرار T.C. 8/2/1873 Blanco) حيث اعتبرت الدولة مسؤولة مدنيًا تطبيقًا للمواد 1382 و 1383 و 1384 من القانون المدني بسبب تعرض طفلة لجروح بفعل قافلة مصلحة التبغ.

تم ذكر العديد من الآباء المؤسسين، منهم Léon Duguit، Maurice Hauriou، Gaston Jèze، René Chapus... ولكن بدون التذكير بما كتبه Léon Duguit الذي يقول:

"المرفق العام هو كل إجراء يتوجب تحقيقه وتنظيمه ومراقبته من الحكّام بسبب ضرورته لتحقيق وتنمية الترابط المجتمعي interdépendance sociale وهو عمل لا يمكن، بسبب طبيعته، إنجازه بشمولية الا بتدخل القوة الحاكمة"[1].

"الترابط المجتمعي" هو، في مطلع القرن الواحد والعشرين، لبّ المعضلة. جاء في تعبير احد المشاركين: "نحن حقوقيون ويجب أن نُحدد". لكن الا يحمل التحديد، أي رسم حدود (*de-finis*)، حدودًا في ما يتعلق بالحق الذي يوصف اليوم بأنه بلا حدود، وفي ما يتعلق بالمجال العام الذي يفترض العيش معًا وجعل المجتمع مجتمعًا يجمع؟

بالواقع في الاجتهادات الأكثر وضوحًا وتطورًا "المصلحة العامة مستحيلة التحديد، أولاً لأنها ليست مجموعة المصالح الفردية، وثانيًا لأنها تعلو على هذه المصالح وتتصف بهدفيتها" (*لارا كرم بستاني*، لبنان). لا تختزل المصلحة العامة في عمق معناها في جانب قانوني وضعي حيث ان المفهوم يتضمن أبعادًا اجتماعية وسياسية وفلسفية.

خدمة؟ مصلحة...؟ طبعًا، ولكن المجال العام، ومفهوم العام، والفكر العام، تشكل معضلة في الذهنيات اليوم في سياق الدولة المعاصرة. تكن المعضلة في مفهوم العام "الذي هو في جوهر الحق والحضارة" (*Spiridon Flogaitis*، اليونان). هل يتوجب، ونحن في اليونان، تذكير المشاركين أننا على مقربة من الساحة العامة اليونانية agora وفي مواجهة العام polis ومفهوم المدنية لأرسطو وفكر Sophocle في جدلية Antigone بشأن التمييز بين القانون والحق والعدالة؟

ومن الخطورة الخلط بين الرسمي والعام في سياق العولمة التي تؤدي الى امتداد بلا حدود للشأن العام في ترادف مع بروز الهويات الفردية والجماعية. أبرز أسباب امتداد الشأن العام والتي تنعكس على الحق وعلى المرافق العامة: الانفجار الديموغرافي، والترابط الاقتصادي، وتضخم وسائل التواصل الاجتماعي، والتوسع المدني وتفاقم التباينات الاجتماعية-الاقتصادية. نعيش، الى جانب ذلك، ضعف الدولة لصالح تنظيمات اقتصادية عابرة للحدود وامتداد الفردانية على حساب الصلة الاجتماعية. كان التلامذة في الماضي يصرّفون فعل: أنا أحب، أنت تحب... ويصرفون اليوم

---

[1]. Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, vol. II, Sirey, 1923, p. 55.

تجاه ذويهم: لي الحق، لك الحق...! الطفل طبعًا له حقوق، لكن الحق أساسًا يُنظم علاقة. تعاني اليوم ديمقراطيات مُسماة راسخة استحالة الحكم بسبب انتشار ذهنية تذمر وتشكٍ.

هل نعيش نهاية السياسة، بمعنى أرسطو، من خلال الشعبوية والمماحكة والاستعراض؟ في الثلاثية: حرية، مساواة، أخوة، تبيّن التجربة التاريخية مع الرأسمالية المتوحشة واشتراكية الدولة والشيوعية السوفياتية... ان الحرية والمساواة، حتى في أفضل ظروف تكافؤ الفرص، هما متناقضتان. تعنى الحرية ان البعض هم أكثر حظوظًا بالولادة والوضع العائلي والموقع الجغرافي... وهم أكثر جدًا وطموحًا ومبادرة...، في حين أن آخرين هم أقل قدرة أو جهدًا، يبتغون الجهد وهذا من حقهم. ينتج عن ذلك، حتى في أفضل المعطيات الديمقراطية، عدم مساواة.

العنصر الثالث في الثلاثية: **الأخوة** يصحح التداعيات السلبية للحرية والمساواة. ان مفهوم الحيّز العام bien commun في نظرية توما الاكويني Thomas d'Aquin هي أكثر غنى وتصويبًا وتلبية لتحولات اليوم. كان الرومان، مع مفهوم الشأن العام *res publica*، أكثر تصويبًا من أكاديميين ومُثقفين معاصرين. الشأن العام، هو "شيء" حياتي نعيشه يوميًا في العائلة والمدرسة والحي والشارع والجوار السكني وممارسة أي مهنة. الحاجة الى دمج الشأن العام وامتلاكه وتجذره ذاتيًا. ليس الآخر آخرًا، بل قريبًا، وهو يحمل جزءًا من ذاتي. في وصفه الانسان "بالحيوان الاجتماعي" يدمج ارسطو الانسان في الخير العام.

هل نحن مجتمع يجمع؟ يشكو البعض من "المجتمع السائل" société liquide، و"العصرنة السائلة" "والحب السائل"، أي بدون متانة[2] . كيف يكون المجتمع جامعًا؟ تكمن هنا معضلة العام الذي تهدده أربعة عوامل هي غالبًا تراكمية: 1) استغلال النخبة للسياسات العامة لصالح شبكات زبائنية، 2) امتداد ذهنية فردانية على حساب الصلة الاجتماعية، 3) خضخضة موحشة لصالح كبار المتمولين، 4) تعددية حقوقية أو أنظمة إدارة ذاتية ضامنة للحريات ولكنها تفتقر الى ضوابط حقوقية.

مفهوم العام (وليس الأمن العام الذي تم ذكره عدة مرات) هو الذي "يسهم في ترسيخ الضمير الاجتماعي للدولة. المفهوم غائب في النقاش العام في حين يتوجب البحث لا عن منطق إدارة اعمال، بل منطق المعنى. لم يعد النقاش العام عامل استقطاب وانتماء(*Marietta Karamanli*، فرنسا). لا تُختزل المصلحة العامة، أو بالأحرى الخير العام، بمفهوم المستفيد أو المستهلك في منطق السوق" (*Georgios Dellis*، اليونان).

3
وقائع أوسطية للمرفق العام

عولجت ثلاثة جوانب في وصف وضع المرفق العام في اثني عشر بلدًا متوسطيًا، في ضوء المداخلات والمناقشات: مبادئ المرفق العام، ومجالات التدخل، واشكاليات إدارة المرفق العام.

---

[2]. Zygmunt Bauman, *La vie liquide*, Paris, Le Rouergue / Chambon, 2006.

1. **المبادئ**: ما هو واقع المساواة في ما يتعلق بالمرأة في المهن العسكرية؟ (*Stamatia Xafteri, Maria Gkana, Theodora Papadimitriou*، اليونان). بسب الانحرافات، "تم القضاء على الخدمة العسكرية بسبب المساواة، وفي ما يتعلق بالضريبة ليس مبدأ المساواة مطلقًا والمجلس الدستوري الفرنسي غارق في مراجعات دفع في قضايا ضريبية لأن المساواة هي شعبيًا عنصر استقطاب" (*Bernard Stirn*، فرنسا). الحاجة الى العودة الى كتاب Montesquieu: **روح الشرائع** حيث ينتقد "المساواة القصوى". في المجال العسكري، "تغيرت الحاجات العسكرية وتظهر احتياجات جديدة في سياق خدمة مدنية من الجميع" (*Bernard Stirn*، فرنسا).

في ما يتعلق بمبدأ **الاستمرارية**، بخاصة في حالة الطوارئ، يُلاحظ أنه "تنبع شرعية المبدأ من استمرارية الدولة" (*Yilnaz Didem*، تركيا) "حيث ان الدولة لا تعرف الكسوف" (*Bernard Stirn*، فرنسا).

أما مبدأ **التحوّل** أو التكيّف (*Judith Gifreu Font*، اسبانيا) "فلم يكن أكثر ضرورة في المرفق العام مما هو عليه اليوم وفي كل القطاعات: وسائل الإدارة، وضرورة الحوار، والتفويض، والإصلاح، وممارسة السلطة في تنظيمات مُعقدة" (*Bernard Stirn*، فرنسا).

تم التشديد على مبادئ **الحيادية** في مرفق التعليم (*Ayham Alata*، سوريا وفرنسا)، و"**الفعالية** استجابة لحاجات كمية ونوعية، وكذلك مبدأ **القبول** (*Pierre Delvolvé*، فرنسا). في حالة لبنان، في السنوات 2001-2004، اعدت وزارة الدولة للتنمية الإدارية، بقيادة الوزير فؤاد السعد ودعم الاتحاد الأوروبي، سبع شرعات، ولكن بدون متابعة في ما بعد، حول علاقة المواطن بالإدارة بهدف تنمية "ثقافة وممارسة المرفق العام" (*Giacomo Roma*، إيطاليا، و**رقية مصدق**، المغرب).

2. **مجالات التدخل**: عولجت أربعة مجالات تدخل: الإرث الثقافي (*Eleni Pipelia*، اليونان)، والمياه (*Aemilia Ioannidis*، اليونان وفرنسا؛ *سامي سراج الدين*، مصر؛ وليد ليفون، الجزائر؛ Carlo Iannello، إيطاليا؛ Yannis Eustathopoulos، اليونان)، والطاقة (Gregory Kalfleche، Fabrice Bin، فرنسا)، والرياضة *Mathieu Maisonneuve*، فرنسا ولبنان).

3. **إشكاليات الإدارة**: تُطرح كل إشكاليات الإدارة من خلال حالة الرياضة التي هي أساسًا عمل فريقي ومنافسة تضامنية: "مال وعنف وتخدير... بموازاة نزاعات خارجة عن رقابة الدولة. على ماذا يقتصر أفق مراجعة المتضررين الرياضيين؟" (*Mathieu Maisonneuve*، فرنسا ولبنان). تم معالجة، إجراءات التنظيم والإدارة: concession، régie، تفويض، خصخصة... وحالات الفاعلين (*علاء قطب*، مصر؛ *Vahit Polat*، تركيا؛ *Vassilios Kondylis*، اليونان).

تسمح الخبرة العملية لوزير سابق باستكشاف واقعية الحالات، على نقيض برامج مُتلفزة توهم بوصف الواقع: "وجدت نفسي في مواجهة التخلف والشلل واللاعقلانية ولا توصيف للوظائف، وجهل لحجم الموظفين، وأحد الموظفين الذين أردت التحدث معه قال لي: هذه المرة الأولى في مساري المهني حيث اتحدث الى وزير والوزير لا يحكم الا بواسطة مستشاريه" (Antonis Manitakis، وزير سابق، اليونان).

هل الهدف التنظيم البروقراطي أو الخدمة العامة، في مفهوم الخدمة وليس حصرًا في مفهوم القانون الوضعي؟ من هم المستفيدون؟ أية بلوغية للخدمات العامة؟ الى من تصل فعلاً التقديمات والمساعدات الاجتماعية؟ تسمح مقاربات عملانية بدراسة الخدمة العامة في فاعليتها.

4
ما العمل؟

يُستخلص من المداخلات وأعمال فرق عمل المختبر المتوسطي ومن المناقشات اقتراحات عملية في أربعة مجالات.

1. حماية مكتسبات الدولة الديمقراطية التي تجسّد الشأن العام: هل نُدرك مخاطر ضعف الدولة، في ذهنية سائدة، وبخاصة ضعف دول عظمى ودول صغيرة ضعيفة أو مستضعفة؟ تم التشديد على حقوق الدولة droits régaliens وهي حقوق ملازمة لمفهوم الدولة، وأبرزها اعلان الحرب أو عدم إعلانها (*Pierre Devolvé*، فرنسا). يتم الاستيلاء على حق الدولة باحتكار القوة المنظمة وإعلان أو عدم اعلان الحرب من قبل دول مجاورة في سبيل اشعال نزاعات داخلية مُسماة أهلية وحروب بالوكالة في دول ضعيفة أو مستضعفة.

أما بشأن السياسات العامة، فالحاجة مستقبلاً الى فتح الأعين، بخاصة من خلال مراصد الديمقراطية والحكمية، حول غياب النقاش العام وتحوير شعبوي لهذا النقاش وامتداد الخصخصة تحت ستار قانونية آداتية لصالح قوى ضاغطة وشبكات زبائنية واختصار بلوغية خدمات عامة لصالح هذه الشبكات.

الحاجة الى متابعة التحوّلات الجارية بشأن الدولة في مسار العولمة ومعاودة قراءة مؤلفات Norbert Elias حول أربعة قرون من تاريخ الغرب في سبيل نشوء الدولة في مواجهة اقطاعيات وامارات طاغية[3]. نخلط بسبب رواسب علم نفس تاريخي في مواجهة الدولة من قبل قضاة ومفكرين ومواطنين عاديين وطغيان سلطات قمعية (النازية، الفاشية، الدولة، السوفياتية...) بين الدولة، حسب الآباء المؤسسين، وانحرافاتها السلطوية فنرمي بذلك الطفل مع ماء الحمام.

2. من القانون الوضعي الإداري والدستوري الى البحوث العملانية في الفعالية: المحاكم الإدارية والقضاء الدستوري تعالج حالات خرق حقوق الخدمة العامة. لكن هناك خروقات عديدة ويومية لا تُعرض على المحاكم، او هي مخفية، أو تمارس بأشكال بربرية بقفازات مخملية، وهي أكثر عمومية مما يُسمى قانونًا المصلحة العامة. هل يُمكن تبرير موجب التحفّظ من قبل قضاة وكغرباء عن المجتمع وهم جزء منه، في حين ان "مستقبل المجتمع مرتبط بالعمل العام" (*Bernard Stirn*، فرنسا؛ *Filippo Patroni*، إيطاليا). الحاجة الى الانتقال الى "قاضٍ إداري ناظم وضامن" (*Jean-Paul Costa*، فرنسا) في سبيل "مرفق عام هو ثمرة تطوّر واستمرارية حتمية" (*Bernard Stirn*، فرنسا) وفي مفهوم مركزي للشأن العام agoracentrique.

هل السياسات العامة هي واقعًا عامة؟ الا تخفي محاصصات زبائنية؟ هل تبلغ هذه السياسات المستفيدين؟ تتطلب هذه الأسئلة التحقق من عدم خصخصة الشأن العام وبالتالي "مفهومًا

[3]. Norbert Elias, *La dynamique de l’Occident*, 1939, Calman-Lévy, 1975, 320 p.

ديناميًا للأهداف الاستنتاجية للمرفق العام والتأكد من التقيّد بموجبات الخير العام" (*Antonis Manitakis*، اليونان). بذلك يتم التأكد من أن "المصلحة العامة تتجسّد وتتحقق" (*Marietta Karamanli*، فرنسا) وان المرفق العام "يكتسب قيمته القصوى في أبعد من القانون الإداري الوضعي" (*Stavroula Ktistaki*، اليونان؛ *Joseph Ramon Fluentes-Gaso*، اسبانيا) لأن "مستقبل الصلة الاجتماعية مرتبط بالعمل العام" (*Bernard Stirn*، فرنسا).

ان المبالغة في "تفضيل الإدارة الخاصة" (*Bernardo Giorgio Mattarella*، إيطاليا) والتي تعبر عن مقاومة للدولة (*Pierre Delvolvée*، فرنسا) تتضمن مخاطر مستقبلية قصوى بخاصة ان "مرافق عامة هي بطبيعتها من صلاحية الدولة" (*Stravroula Ktistaki*، اليونان).

أشرس عدو للمصلحة العامة هو القانونية الشكلية التي تخفي انتهاكات للشأن العام. حسب مبدأ فرنسي: يقتضي الخروج عن القانون للدخول في الحق. يُلاحظ واقعًا أن "عقودًا إدارية هي أساسًا مخروقة بالفساد لصالح مُلتزمين من القطاع الخاص وحيث تنتفي أية مراقبة لهذه العقود" (*Marta Franch Saguer*، اسبانيا). الحاجة في هذا السياق الى اعتماد أصول إجرائية وإدارية ودستورية وتفعيل بعض هذه الأصول مع "وسائل مرنة في ضبط النزاعات" (*Aemilia Ioannidis*، اليونان وفرنسا)، واعتماد مراجعات مواطنية واجتماعية أو بواسطة الدفع أمام القضاء الدستوري (*Marietta Karamanli*، فرنسا).

تثير العديد من قرارات المحكمة الأوروبية لحقوق الانسان، والتي لا تثير غالبًا تأييدًا شعبيًا بسبب ذهنيات فردانية، الاعجاب عندما تُشدد، في سبيل الصلة الاجتماعية، على "موجبات المرفق العام" (*Georgios Dellis*، اليونان)، حيث ان مفهوم المرفق العام الذي كان في الماضي حصريًا سوف يمتد ويتسع (*Bernard Stirn*، فرنسا).

3. **لا شأن عام بدون مشاركة مواطنية**: بالقدر ذاته الذي يتوجب فيه التمييز الأساسي الملازم للسياسة بين الخاص والعام، من الضروري العمل على معالجة ذهنية جيل جديد يرث نضالاً في الدفاع عن الديمقراطية بفضل الأجداد والآباء، في حين ان هذا الجيل الجديد في ديمقراطيات مُسماة راسخة يأتي الى الديمقراطية كمستهلك خدمات حقوق انسان في فندق خمسة نجوم. ليس الشأن العام اختصاصًا حصريًا للدولة، وألا تكون الدولة طاغية. الشأن العام مسؤولية الجميع ولصالح الجميع وهو ملكية الجميع ومسؤولية كل فرد في سبيل إجتماع متناغم.

في أروقة المؤتمر حدثتني مشاركة وهي نائبة لمنطقتها في فرنسا ان مكتبًا للبريد اقفل في البلدة فلجأ السكان الى الاضراب. عندئذ حرضتهم على فتح حسابات بريدية في هذا المكتب الذي لم يكن يدخله أحد. عندما أخذ السكان يفتحون حسابات بريدية تم افتتاح المكتب من قبل البلدية (*Marietta Karamanli*، فرنسا). يمكن أيضًا ذكر مقابلة للرئيس Georges Pompidou (1969-1974) بشأن أحداث أمنية في باريس. بعد حوادث أمن أخذ الناس يشتكون من غياب الشرطة. فقال الرئيس بومبيدو: اذ لم ينتشر البوليس في الشوارع يشتكي الناس، واذا انتشر بكثافة يقولون: لماذا هذا الإرهاب. وقال: "النظام العام هو أيضًا داخل كل فرد". وتظهر حالة البوليس المتطوّع في بريطانيا نموذجًا في ممارسة شأن عام مُندمج في حياة الناس اليومية في سياق مواطنية بانية للدولة.

4. الحق في التضامن والأخوة: لا ينفصل المرفق العام عن موجبات التضامن والأخوة. يمكن الاستناد الى العديد من الدراسات النابعة ليس فقط من فلاسفة، ولكن أيضًا من مؤسسات حقوقية عريقة، منها اتحاد المحاكم والمجالس الدستورية الفرنكوفونية ACCPUF ومن حقوقيين[4]. يبدو هذا الحق حديثًا في حين أنه ينبع من الآباء المؤسسين للسياسة وللنظرية الحقوقية. الى من يُشكك حول هذه المقاربة، فإن التجربة التاريخية المتراكمة تبيّن ان القانون الوضعي بدون ركائز قيمية في العدالة لا ينشئ مجتمعًا. كل تحديات الحق في عالم اليوم وفي اختبار الاتحاد الأوروبي تكمن في التضامن وفي اضطرابات مفهوم العام polis حسب نظرية أرسطو.

***

يعني ذلك ضرورة متابعة الفكر والعمل في ثلاثة أبعاد في المرفق العام: الأبعاد الثقافية والسياسية والحقوقية نحو "رباط مجتمعي" حسب تحديد Léon Duguit.

يعبّر فيكتور هوغو Victor Hugo عن موجبات الأخوة في ما هو أبعد من الحق في آخر رواية له عن الثورة الفرنسية وعنوانها: Quatre-vingt-treize (1874) وهي **ملحمة الثورة** الفرنسية ولوحة تاريخية ضخمة، في الحوار التالي:

"الجمهورية هي اثنان واثنان يساويان أربعة أي عندما أعطي كل واحد ما يعود اليه.

ماذا تعني بذلك؟

اعني التنازل الضخم والمتبادل حول ما يتوجب على كل شخص تجاه الآخر وما يتوجب على الآخرين لكل واحد وهو مجمل الحياة الاجتماعية"

[4]. ACCPUF, *La fraternité*, 3e congrès, Ottawa, 2003.
Alain Supiot, *La fraternité* (Enquête sur un principe juridique), Paris, Odile Jacob, 2015.

يعود الفضل الأكبر للمؤتمر في الحث على استعادة التفكير في النظرية الحقوقية. المرفق العام هو أفضل مؤشر حول "أزمة الحق العام"، كما أوضح في الجلسة الختامية رئيس الجمهورية اليوناني Prokopios Pavlopoulos. يعود أصل عبارة جمهورية république الى التعبير الروماني *res publica*، أي الشأن العام، وقد يكون الرومان الأقدمون أكثر معاصرة من العديد من المعاصرين.-

9

ثقافة المحاسبة في لبنان
من خلال مراجعات الطعون الانتخابية سنة 2009*

الدكتور أنطوان مسرّه
عضو المجلس الدستوري

هل يُميز المرشحون والمواطنون في انتخابات 2018 بين **نقد**، بالمعنى المعترف به في القواميس والمنهجية العلمية، حول أفعال وأقوال وأعمال وأحداث ووقائع وشؤون متداولة في النقاش العام، وبين القدح والذم والتحقير والتشهير وإثارة الفتنة...، حسب تحديد القواميس والاجتهادات الحقوقية، في سبيل تنمية ثقافة المحاسبة في لبنان ولبنانيًا، ام يُساهمون في نشر وتعميم مستنقع الغموض والالتباس والاتهام والسجال؟

تظهر من خلال نصوص مراجعات الطعون الانتخابية الـ 19 التي قُدمت من المرشحين الى المجلس الدستوري في انتخابات 2009 حالة ثقافة المحاسبة في لبنان. يُلاحظ تلوث في المصطلحات: قدح، ذم، تخوين، تشهير، إثارة النعرات الطائفية...، ما يدل غالبًا على نقص في ثقافة المساءلة والمحاسبة التي غالبًا ما نتغنى بها ولا نعمل بشكل مُعمق في تحديد مصطلحاتها وشروطها. ما الفرق بين الاتهامات المتداولة ومجرد النقد، حيث ان من يترشح للانتخابات عليه القبول بمساءلة الناس له بشأن وقائع ومعطيات وأحداث وعليه، في سياق الإعلام الانتخابي، الإجابة عن التساؤلات الوضعية للناخبين ولناخبيه.

يقتضي التمييز بين التشهير في العلاقات بين الأفراد حسب تحديد قانون العقوبات وبين موجبات المحاسبة والشفافية في الحياة العامة بدون المس بالكرامة الشخصية، وتاليًا مواجهة كل من يعمل في المجال السياسي بوقائع حصلت وآراء متداولة في الحياة العامة. يتوجب على المرشح دحض ما يُنسب اليه أو توضيحه أو تفسيره. ليس تشهيرًا مواجهة مرشح لمنافسه في الانتخابات بوقائع حصلت وتأويلات متداولة بشأن الممارسة السياسية التي قد يكتنفها غموض والتباس ويُستغل غموضها في التعبئة النزاعية وتؤدي الى تلوث في النقاش العام.

المرشح الذي يدعي تعرضه للتشهير ويقدّم شكوى امام الهيئة المشرفة على الانتخابات، بدون ان يُسْهم تجاه ناخبيه في عرض وقائع وشواهد تُثبت عدم صوابية ما يُنسب اليه، هو مُساهم في تبادل الاتهامات في العملية الانتخابية ويخالف المادة 68 من قانون الانتخابات** التي تهدف الى تنقية الخطاب الانتخابي والسعي الى تكوّن الارادة النيّرة لدى الناخبين.

* النص هو موجز ثلاث مداخلات شفوية ونقلاً عن آلة تسجيل.

** ان القانون والمواد القانونية الواردة في النص هي التي ترعى الانتخابات النيابية سنة 2009.

ما يرد في باب الاتهامات والتهجمات والافتراءات والمناورات الغشاشة... هو غالبًا وقائع حصلت فعلاً وقضايا متداولة في الحياة العامة وهي وقائع تحتاج في سياق المحاسبة الى التوضيح، وليس اعتراض الطاعن على مجرد طرحها من المرشح المنافس. قد يعبر هذا المنحى عن تقاعس المرشح في ممارسة واجب انتخابي في الاعلام والتثقيف والتوضيح ومواجهة المحاسبة تجاه الناخبين والمواطنين عامة. يظهر من مجموعة التصاريح والمواقف ان تعددية الآراء متوافرة في لبنان في العملية الانتخابية في حين ان مستوى ثقافة المحاسبة تشكو من نقص.

في إطار تطبيق المادة 68 من قانون الانتخاب ليس كل **نقد** لتصريح أو ممارسة تشهيرًا، وليس كل طرح لموضوع متعلق **بالطوائف** تحريضًا طائفيًا، وليس كل هجوم على منافس تحقيرًا شخصيًا. غاية العملية الانتخابية ودوريتها ممارسة المساءلة المفتوحة والمطلقة تجاه المرشحين، وواجب المرشحين توضيح ما يُنسب إليهم وتنوير ناخبيهم حول ما يكتنف الوقائع والمواقف في الحياة العامة من التباس وغموض وسوء تأويل، وذلك من خلال طرح المرشحين الذين يتعرضون للنقد وقائع ومعطيات أخرى أو مناقضة أو أكثر دقة. المرشحون هم مشاركون في تعميم الالتباس والخطاب النزاعي في الحياة العامة إذا تقاعسوا عن توفير الجواب الواضح لناخبيهم تجاه ما يُسمونه افتراء وقدحًا وذمًا وتشهيرًا.

ترد في باب الاتهامات والتهجمات والافتراءات والمناورات الغشاشة... وقائع حصلت فعلاً وقضايا مُتداولة في الحياة العامة وهي وقائع تحتاج في سياق المحاسبة الى التوضيح، وليس اعتراض الطاعن على مجرد طرحها من المرشح المنافس. يُعبر هذا المنحى عن تقاعس المرشح الطاعن في ممارسة واجب انتخابي في الاعلام والتثقيف والتوضيح ومواجهة المحاسبة. لا تندرج أكثر هذه الاقوال في باب "المناورة الغشاشة" لأنها وقائع حصلت ومتداولة في الحياة العامة وتحتاج الى توضيح.

يعترض طاعن مثلاً على "اتهامات كاذبة" بدون ان يورد وقائع تثبت عدم الصدقية. ويتكلم على "مناورات غشاشة" "وايهام" لا تنطبق عليها صفة "الايهام" ولا المناورات. الايهام هو تصوير حدث او أمر لم يحدث فعلاً. لا يظهر الطاعن انه فعل شيئًا للتصويب. لا يرد شيئًا من مرشح طاعن في سعيه للتصويب في حين تتوافر له الوسائل الاعلامية والوقت المناسب.

ما معنى "زرع الشك والريبة"؟ وما معنى "ضغوط"؟ ويتم الخلط بين المحاسبة والاتهام؟ اليس من الواجب، في سبيل الذاكرة اللبنانية المشتركة، ذكر بعض معاناة اللبنانيين خلال الحروب؟ هل ما يذكر هو تشهير وافتراء ام وقائع يجوز التذكير بها؟ هل يندرج موضوع "رفض تحويل المسيحيين الى اهل ذمة" والتذكير "بسبعة أيار" في باب التشهير؟ وترد مواقف وتصاريح مرارًا وتكرارًا وفي كل مرة في **وصف قانوني مختلف.** على سبيل المثال، ينسب الطاعن موقفًا سياسيًا لاحد الاشخاص في فقرة التشهير والافتراء ليعود الى ذكر الموقف عينه في فقرة **التزوير والتحريف**. هذه الازدواجية والتكرار والتضارب انما تعكس هشاشة الاوصاف القانونية التي اعطاها الطاعن لما وصفه بأنه وقائع. وما هي الاسس والمعايير المعتمدة لوصف الاشخاص بـ "المناوئين" له؟ تفتقر هذه الاقوال الى الدقة والجديّة.

يتوجب التمييز بين القدح والذم. توصف "المناورات" في أحد الطعون بأنها "غشاشة" في ارتكازها على الغش وتوصف ايضًا بأنها "كاذبة". وترد في بعض مراجعات الطعون: "استحضار الشعور الطائفي"، "التجييش الطائفي"، "اثارة الشعور الطائفي والمذهبي"، "روح

الفتنة"، "اثارة النعرات المذهبية والطائفية"، "استنفار الغرائز"، "إطلاق الاتهامات"، "شعارات استفزازية"، "الافتراءات والاشاعات"، "تضليل الشعب اللبناني"، "اثارة الغرائز والنعرات المذهبية والطائفية والتمييز العنصري"، "احياء الفكر القومي العربي"، "نعود الى القومية العربية"، "الأبرياء القتلى في شوارع بيروت"، "فراغ دستوري"، "السلاح غير الشرعي"، "المثالثة"، "المناصفة"... ما الفرق بين هذه التعابير وهل هي كلها إتهامات؟ ومتى كانت الخطابات والتصريحات تُشكل بذاتها ضغطًا أو اكراهًا على ارادة الناخب؟ وهذه الوسائل لم تتلق غالبًا أي رد من المرشح الطاعن لبثه او نشره وفقًا لأحكام المادة 77 من قانون المرئي والمسموع. وبعض التصاريح لا تطال الطاعن شخصيًا ولم يرد اسمه فيها، فكيف يمكن اعتبارها تصاريح طالته بما يُسمى بالتخوين والتحريف؟

يفترض حسن تطبيق المادة 68 التمييز الواضح بين الحملات الانتخابية التي تندرج في **طبيعة التنافس الانتخابي المشروع**، الذي هو نزاعي وصراعي ومجال لممارسة الناخبين واجب محاسبة المرشحين عن اقوال ومواقف وافعال ووقائع وآراء متداولة في الحياة العامة، حاليًا أو في مراحل سابقة، يطرحونها هم أو منافسوهم، وبين التشهير والقدح والذم والتجريح واثارة النعرات الطائفية والمذهبية والعرقية وتحريف المعلومات وحجبها وتزييفها واساءة عرضها... هذه المفاهيم لها مدلولاتها في القانون والاجتهاد.

1
الخلقية الإعلامية وقواعدها

ان بث شريط مركّب doublage مثلاً وبشكل مُصمم وتكراري هو مخالف لثلاث قواعد حقوقية ومهنية:

أولاً: قاعدة الامانة في نقل الاخبار والتعليقات، بخاصة ان الشريط المركب لا يدخل في سياق البرامج الفكاهية أو النقدية التي تُعرض على الشاشات والمسارح في الأيام العادية.

ثانيًا: مخالفة لمبدأ الهيئة الانتخابية الموحدة collège électoral unique التي ترعى الانتخابات النيابية في لبنان بشكل ثابت والواردة في مختلف الانظمة الانتخابية وبخاصة في المادة 2 فقرة ب: "يقترع جميع الناخبين في الدائرة الانتخابية على اختلاف طوائفهم للمرشحين عن تلك الدائرة".

يتوجه شريط مركب الى بعض الناخبين لطائفة محددة حصرًا، في حين ان الدائرة في لوائحها الانتخابية تضم مرشحين من طوائف مُتعددة يُنتخبون من ناخبين من طوائف متعددة. يبتغي التمثيل النيابي في لبنان تحقيق تمثيل متوازن وعادل للطوائف، بدون تطييف الحملة الانتخابية بالتوجه الى كتلة انتخابية طائفية بشكل مُحدد ومُنفصل ومُركز. يعني هنا التطييف التوجه الى ناخبين بصفتهم منتمين الى كتلة طائفية مُطلقة الانسجام، وحث هذه الكتلة على التصويت لاعتبارات طائفية صرف بدون إدراك العملية الانتخابية في شموليتها، وإثارة مكبوتات تاريخية لدى شريحة من الناخبين.

ثالثًا: مخالفة قاعدة مهنية إعلامية، اذ يبدأ الشريط وكأنه وثائقي تحليلي متوجهًا الى حزب وطائفة في الدائرة والمسيحيين بعامة، ثم يتحول الشريط الى منهجية أخرى في العرض من خلال تركيب صورة وصوت.

تعتبر تهجمًا شخصيًا الأمور التالية على سبيل المثال: استحضار الماضي والنيابة عن القضاء في توجيه تهم بالقتل أو بالتعاون مع القتلة، نعت مرشحين بأوصاف حيوانية في حين ان الحيوان أيضًا هو جزء من الخليقة ولا يجوز نعته بأوصاف دونية.

ان بث مقابلة قبل منتصف ليل الجمعة 2009/6/5 قد تسيء الى أحد المرشحين المنافسين وتفترض من الجهة الاعلامية التي تبّث المقابلة تنبيه المشاهدين المعنيين مباشرة الى شروط حق الرد وتوفير مستلزمات هذا الحق والا يُشكل استغلال الدقائق الاخيرة تحايلاً على المادة 68 من القانون. يتطلب حسن تطبيق هذه المادة توفير الوسيلة الاعلامية الشروط المعقولة لاستقبال الردود في حالات البث في اللحظات الاخيرة. بالتالي فإن اقفال خط الهاتف مرتين وبعد الاتصال بمكان بث المقابلة وتحويل الخط ثم إعادة اقفاله ثم الاتصال ومعاودة الاقفال هي ممارسات قد تكون مخالفة للمادة 68 من القانون.

هل كون أعضاء اللائحة غير مُساهمين في المحطة التلفزيونية وغير مُشاركين في تخطيط البرنامج وبثّه ينفي مسؤوليتهم المشتركة بصفتهم أعضاء في اللائحة يستفيدون من هذا العمل الإعلامي؟ يتوخون عدم تحمل تبعاته ولا يصرحون خلال الحملة الانتخابية عن رفضهم لهذا النوع من الممارسة حفاظًا على التحالف. التبرؤ الجازم والمطلق للمطعون في نيابتهم، على أثر العرض التكراري لشريط تلفزيوني وتقديم شكوى قضائية في هذا الشأن، هو دليل على رفض لممارسة اعلامية مخالفة للمادة 68 من قانون الانتخاب.

ميّز قانون الانتخاب بين **الاعلام والاعلان والدعاية** في الانتخابات حرصًا على تأمين شروط الامانة في نقل الاخبار وبرامج المرشحين وتوفير مستلزمات تشكّل الارادة النيّرة والحرة للناخبين وتجنبًا للتضليل. يشكو أحد الطاعنين من فيلم عُرض على الشاشة. طابعه وثائقي يجمع مقتطفات في مراحل تاريخية مختلفة تتعلق ببعض المرشحين المنافسين فيبدو الفيلم كأنه عرض تاريخي، ثم تتداخله تأويلات من مقدم البرنامج فيحصل خلط بين الواقعة والتأويل ويفقد الفيلم طابعه الوثائقي الصرف ليتحول الى تأويلات وتهم لمرشّحين منافسين هي من اختصاص القضاء. قد يكون الفيلم مخالفًا للمادة 68 من قانون الانتخاب في خلطه المتعمد وبدون تمييز بين الواقعة والرأي ما يُسْهم في التثقيف الاعلامي للناخبين.

تتطلب منهجية الفيلم الوثائقي في كل انواعه درجة عالية من المنهجية التاريخية والامانة في عرض الوقائع بدون تركيب مقتطفات من هنا وهناك تتداخلها تأويلات تضلّل المشاهد الناقد وتجعله في حيرة حول مدى صدقية ما يُنقل اليه. اما المقابلات المتلفزة مع مرشحين، ان كانت اعلامًا او اعلانًا او دعاية انتخابية، فهي وسيلة اخرى مباشرة وصريحة وبدون مواربة في نقل مواقف واراء وتعليقات وانتقادات بدون ارادة مسبقة خلف كاميرا تتوجه الى مشاهدين من مصدر غير معروف وكأنهم سلعة استهلاكية يُراد استدراجها الى اعتماد موقف غير مبني على وقائع مجردة وتحليل وقناعة.

حرص المشترع في المادة 63 وما يليها من قانون الانتخابات على تحديد معاني العبارات مميزًا بين الاعلام والدعاية والاعلان. تذكر المادة 68 بعض برامج الاعلام الانتخابي والبرامج

الاخبارية السياسية والعامة، وبينها نشرات الاخبار وبرامج المناقشات السياسية والمقابلات والتحقيقات واللقاءات والحوارات والطاولات المستديرة والنقل المباشر للمهرجانات الانتخابية. في هذا السياق الافلام الوثائقية شكلاً لا تسمح بالتمييز الواضح بين الوقائع والحقائق من جهة وبين الآراء والتعليقات من جهة اخرى، حسب الفقرة 3 من المادة 68. قد يُشكل هذا النوع من الانتاج الاعلامي لناحية الخلقية الاعلامية "اساءة في عرض المعلومات"، حسب الفقرة 4 من المادة 68.

يُستخلص من مضمون المادة 68 واجب تعامل الوسيلة الاعلامية مع المعلومة الانتخابية، ان كانت اعلامًا او اعلانًا او دعاية، بأمانة ودقة بحيث تتضمن الرسالة وضوحًا في المكان والزمان والمصدر والمتكلم. بالتالي كل تركيب في المعلومات مع مواربة في نقلها وبدون استيفاء شروط الدقة والوضوح هو مُضلل للناخب الذي يقتضي التعامل معه بصفته راشدًا وناقدًا لان هدف الاعلام الانتخابي مساعدته على تكوين خيار حر ونيّر وليس النيابة عنه في خيارات مُسبقة وموجهة.

اردفت المادة 69 موجبًا على وسائل الاعلام المرئي والمسموع بتخصيص ثلاث ساعات اسبوعيًا على الاقل خلال فترة الحملة الانتخابية لبث برامج تثقيفية تنتجها وزارتا الاعلام والداخلية والبلديات بالتنسيق مع وسائل الاعلام المعنية، بهدف تعميم ثقافة انتخابية أكثر مناعة تجاه التضليل. وإذا ركزت المادة 68 على الاعلام المرئي والمسموع أكثر من التركيز على الاعلام المكتوب فليس بسبب مدى إنتشار الاعلام المرئي والمسموع فحسب، بل بسبب تأثير الصوت والصورة بالذات واحتمالية التلاعب في نقلهما بشكل يفتقر الى الامانة والوضوح. إذا ارادت الوسيلة الاعلامية المرئية او المسموعة نقل معلومات انتخابية، اعلامًا او اعلانًا او دعاية، فتقدم في برامجها الشخص المعني ذاته، حليفًا في لائحة او منافسًا، ليطرح هو مباشرة مواقفه وسياساته او تنقل الوسيلة الاعلامية الى المشاهدين والمستمعين وقائع واضحة المصادر والمضمون فلا يكون فيها مُقدم البرنامج خلف الكاميرا لطرح احكام وتأويلات. تحتمل الافلام الانتخابية المركبة montage ولأهداف اعلامية اقتطاع إجزاء من كل وعدم موضعة الحدث في زمانه ومكانه ومناسبته وبالتالي مخاطر في التضليل.

2
الرشوة والتأثير والتضليل

يقتضي التمييز بين حالتين من الرشوة تؤثران بدرجات متفاوتة على ارادة الناخبين وتتطلبان بالتالي مقاربتين مختلفتين في التحقيق بشأنها.

الحالة **الاولى** هي شراء اصوات مشروط بالتزام الناخب بالاقتراع للمرشح الذي تلقى منه البدل. قد يترافق هذا الشراء غالبًا بعلامات تعريف او حجز تذاكر هوية او التلاعب في الدخول الى الغرفة العازلة للتأكد من التزام الناخب بالعقد الضمني في البيع والشراء.

الحالة **الثانية** هي تبادل خدمات بين المرشح والناخب الذي يستفيد من حماية المرشح وتقديماته في سياق استغلال نفوذ ومواقع، غالبًا في اوضاع حيث الادارات المركزية والمحلية لا تؤمن المعاملات والحقوق الاقتصادية الاجتماعية للمواطنين بوسائل مشروعة ومنتظمة فيخلق هذا

التبادل حالات مُمتدة ومتمادية من تبعية مقترعين يُصوتون للمرشح لاعتبارات مصلحية خاصة وتبعية تضعف حظوظ المساءلة والمحاسبة للصالح العام.

يصعب على هيئة رقابة ادراج هذه الخدمات في باب الرشوة التي تُخضع ارادة الناخب، وذلك بالرغم من تداعياتها السلبية على صدقية الانتخابات ونزاهتها وبالرغم من امتداد منظومة خدمات تؤسس لكتل اقتراعية متراصة ومناطقية تتصف بالتبعية الحياتية واليومية لمرشحين على حساب الخير العام وعلى حساب سلوك المواطن كناخب حر وليس مجرد مقترع. تكمن معالجة شبكات الخدمات في عصرنة العلاقة بين المواطنين والادارات وبناء سياسات عامة اقتصادية واجتماعية تُحرر الناخب من تبعيته وتنمي ثقافة المحاسبة.

اما التقديمات والمساعدات التي يوفرها مرشحون أو مؤسسات يملكها أو يديرها مرشحون درجوا على تقديمها بصورة اعتيادية ومنتظمة منذ لا يقل عن ثلاث سنوات قبل بدء الحملة الانتخابية فلا تدخل قانونًا في باب الرشوة وقد أدرجها قانون الانتخاب في المادة 59، بخاصة إذا ثبت ان هذه التقديمات لها صفة الهبات التي تحمل نيّة التبرع وتندرج تاليًا في سياق التضامن الاجتماعي وقد اخرجها القانون عن نطاق تشويه ارادة الناخبين.

تكمن ديمقراطية الانتخابات في بناء علاقة دورية تواصلية ومتبادلة في تأثيراتها بين مرشحين وناخبين في سبيل تكوين رأي عام لا تعتريه اصطفافات ثابتة لا تتأثر بمتغيرات ولا تؤثر على حصول متغيرات. **لا يحمل كل تأثير على الناخبين طابعًا سلبيًا** يسيء الى صدقية الانتخابات التي تعني تعبير الناخبين عن ارادتهم، اذ يقتضي في التحقيقات التمييز بين ثلاثة اشكال من التأثير.

الحالة **الاولى** هي **توعية** وحث الناخبين على ممارسة فكر نقدي بموضوعية وتوعيتهم والتزامهم حول واجبات وحقوق ومعطيات استنادًا الى مبادئ ومعايير ناظمة في الحياة العامة.

الحالة **الثانية** هي **التزوير** والتشويه في الحملة الانتخابية خارج موجبات المادة 68 من القانون في الاعلام والدعاية والاعلان في الانتخابات.

الحالة **الثالثة** هي **الضغط** المادي أو المعنوي من خلال ترهيب الناخبين وسوقهم الى صناديق الاقتراع أو حملهم على العزوف عن التقدم الى هذه الصناديق أو منعهم من الدخول الى اقلام الاقتراع لممارسة حقهم بالتصويت أو غيرها من وسائل الضغط.

يفترض تاليًا احترام الناخب اعتباره **مؤثرًا ومتأثرًا** في آن في الحملة الانتخابية. ويُنظر في صحة الانتخابات وصدقيتها استنادًا الى معايير حول مختلف اشكال التأثير، اذ يستحيل الغوص في ذاتية إرادة الناخب وحريته.

3
المرجعيات الدينية: التمييز بين المبادئ والمواقف

جاء في خطاب مرجعية دينية مسيحية عليا في 2009/6/6:

"استعدنا استقلالنا الوطني وإذا بنا اليوم امام تهديد للكيان اللبناني ولهويته العربية. وهذا خطر يجب التنبّه له. لهذا ان الواجب يقضي علينا بأن نكون واعين لما يدّبر لنا من مكايد، وتخبط المساعي الحثيثة التي ستغير، إذا نجحت، وجه لبنان. لذا انا ادعو الجميع الى التنبّه لهذه الأخطار

والى اتخاذ المواقف الجريئة التي تثبت الهوية اللبنانية، ليبقى لبنان وطن الحرية والقيم الاخلاقية والسيادة التامة والاستقلال الناجز".

يتصف هذا الخطاب بالعمومية ويشتمل على توصية موجهة لجميع المواطنين بدون ذكر جهة او مرشح او حزب، وبالتالي من المستغرب اعتبار الخطاب موجهًا ضد مرشح وضد خطه لكون التوصية موجهة لكل الشعب بالانتخاب لمصلحة الخط الوطني بدون تحديد الفرقاء في هذا الخط.

دور مؤسسات المجتمع، ومنها المؤسسات الدينية، بخاصة في الظروف الصعبة وفي الديمقراطية غير الراسخة أو المهددة أو قيد التحول الديمقراطي، كما تظهره خبرات تاريخية عالمية، توعية المواطنين حول واجباتهم والدفاع عن القيم الناظمة للحياة العامة ومقاومة الاستهتار بالمسلمات، بخاصة إذا كانت هذه المسلمات، ومنها انتماء لبنان العربي، هي مجرد تكرار وتأكيد لمبدأ دستوري وميثاقي.

بالمقابل من واجب المرشحين في الانتخابات، في سياق تنمية ثقافة المحاسبة، التمييز بين **مضمون الخطاب وبين التأويل المتداول** والادراكات وردات الفعل التي قد تتنافى مع المضمون ومواجهة الخطاب بالتوضيحات التي تنير سلوك الناخبين.

الواجبات في شقها الزمني المترتبة على المرشحين ووسائل الاعلام وفي ما يتعلق بالإعلام والدعاية لا تسري على المؤسسات كافة في المجتمع التي يجب ان تكون دائمة اليقظة والحضور، وصمتها الذي تطرحه بعض المراجعات، هو مؤشر تدهور سلم القيم في المجتمع وتراجع الادراك بالمسؤولية والالتزام. تطرح المادة 68 من قانون الانتخاب قواعد لا يستقيم تطبيقها الا من خلال التمييز الواضح بين **المبدأ** الذي هو عام، وبين **الموقف السياسي** الذي يخص حزبًا او لائحة.

ان ادراج خطاب رئيس طائفة كبرى في لبنان في خانة **الموقف**، في حين ان هذا الخطاب يطرح **مبادئ** لرفع درجة الوعي في ممارسة حق الانتخاب ويطرح ثوابت في الحياة العامة اللبنانية، ميثاقيًا ودستوريًا، يُعبر هذا الادراج في خانة تدهور في القيم، وعن تقاعس في ممارسة واجب التعامل مع الناخبين بوضوح في الشؤون العامة، وعن التباس حول مواقف مرشحين ومدى ثبات تحالفاتهم.

ان ايعاز وزير داخلية بعدم تعميم خطاب المرجع الديني على أثر ردة فعل تجاه هذا الخطاب، لا يُعتد به وكأنه ادانة لمضمون الخطاب، بل مجرد معالجة لوضع سياسي اثاره الخطاب، بدون ان يكون لهذا الرد ولقرار وزير الداخلية علاقة مباشرة بالمضمون ومدى الانسجام او عدم انسجام المضمون مع المادة 68 من قانون الانتخاب.

حددت المادة 68 من قانون الانتخابات وسائل الاعلام المرئي والمسموع في شأن عدم جواز اعلان التأييد او الترويج لأي مرشح او لائحة انتخابية مع مراعاة مبدأ الاستقلالية والامتناع عن التشهير والقدح او الذم وعن التجريح بأي من اللوائح او من المرشحين. إسناد الخطاب الى عروبة لبنان من قبل مرجعية عليا مسيحية، بعد سجال تاريخي طويل وتشكيك حول هذا التوجه، من المفترض ان يُثير هذا الاسناد التأييد على احدى المسلمات الاساسية اللبنانية.

من يتوقف على مجرد مناسبة الخطاب بدون الولوج في مضمونه، هو مشارك في تلوث الخطاب السياسي بالتهرب من **المضمون** بالذات لطرح سجالات جانبية حول **المناسبة والظرف والتأثير** فيشكل ذلك تقاعسًا من العامل في الحياة العامة، موال او معارض، عن التعامل مع الناخبين **كمواطنين راشدين يستحقون مخاطبتهم بوضوح ودقة وصراحة** واستنادًا الى القيم الواردة في متن الدستور اللبناني بموجب وثيقة الوفاق الوطني-الطائف. من واجب كل هيئات المجتمع بدون استثناء، ومنها المسؤولون عن المؤسسات الدينية، اعادة الاعتبار الى المبادئ الناظمة للحياة العامة.

ان التقاعس عن تفسير مضمون الخطاب للناخبين وتوضيحه، وربما مجرد التمييز تجاه الناخبين بين **المضمون والتأويل**، هو مشاركة في افساد الجو العام في المساءلة الانتخابية وحسن تطبيق المادة 68 من قانون الانتخاب التي تتوخى تأمين الوضوح والصدقية وضمان حرية الرأي والرأي المخالف.

ان تعددية الجهات التي تتكلم اليوم باسم الدين والطوائف هي تعبير عن امتداد حرية التعبير. هذه التعددية بحاجة الى ضوابط في الحياة العامة يرسيها المجتمع والمسؤولون عن المؤسسات الدينية ومؤسسات الطوائف المعترف بها دستوريًا في لبنان لأنهم يتمتعون بشرعية اجتماعية قد تُسهم في الحد من تشتت المعايير ومن استغلال الدين في التنافس السياسي.

تُجمع الابحاث في التاريخ الدستوري المقارن، بخاصة في بولونيا والاتحاد السوفياتي السابق واميركا اللاتينية، على تأكيد دور المؤسسات الدينية المعبّرة عن اصالة التراث الوطني في الدفاع عن الحريات واستعادة القيم التأسيسية المهددة من تيارات تتكلم هي ايضًا باسم الدين وتُفضل اسكات اصوات الحكمة والحرية ان كانت نابعة من مؤسسات المجتمع الاهلي او من مؤسسات دينية أكثر اصالة وتجذرًا.

ان **الموقع الجغرافي** للمتكلم من المرجعيات الدينية لا يعبّر بالضرورة عن توجهات تتبناها او تناقضها المناطق الانتخابية حيث يصدر كلامه. ان تصنيف المواقف حسب المكان مع إهمال المضمون هو تطييف، اي صبغ الموقف طائفيًا، في حين قد يكون هذا الموقف موجها الى جميع اللبنانيين بدون تمايز مناطقي او مذهبي.

يتطلب التحذير الوارد في بعض خطب رجال الدين ليس مجرد الرفض والتوقف حول شؤون جانبية في **الظرف والمناسبة والتأثير**، بل جوابًا صريحًا وواضحًا موجهًا الى الناخبين وناخبيهم حول مدى انسجام المواقف او عدم انسجام المرشح مع مضمون التحذير. إذا كان المرشح لا يُشاطر موضوع "الهوية العربية" الوارد في الدستور اللبناني والتهديد الذي تواجهه، فمن واجباته تجاه ناخبيه توفير الجواب الذي **يُفسر ويطمئن**، بخاصة إذا اعتبر نفسه مستهدفًا شخصيًا او في عضويته في لائحة. لا يُصنف الافراد في انتماءاتهم السياسية حسب **التأويلات** المتداولة لمواقفهم وتصريحاتهم وافعالهم، بل حسب المضمون الفعلي لهذه المواقف والتصريحات والافعال:

« En raison de ses liens historiques avec une nation, une communauté religieuse peut recevoir une reconnaissance spéciale de la part de l’Etat : cette reconnaissance ne doit en aucune façon engendrer une discrimination d’ordre civil ou social pour d’autres groupes religieux. »

Catéchisme de l’Eglise catholique, 2007.

« La vision des rapports entre les Etats et les organisations religieuses, développée par le Concile Vatican II, correspond aux exigences de l'Etat de droit et aux normes du droit international. »

Jean-Paul II, *Message pour la Journée Mondiale de la Paix 1999*.

« L'autonomie réciproque de l'Eglise et de la communauté politique ne comporte pas de séparation excluant leur collaboration. »

Concile œcuménique Vatican II, Const. Past., *Gaudium et spes*.

« La vérité ne s'impose que par la force de la vérité elle-même. »

Concile œcuménique Vatican II, Déclaration *Dignitatis humanae*, 1 : AAS 58, 1966, 929.

لا تتعلق غالبًا خطب مرجعيات دينية عليا مسيحية واسلامية بدائرة او دوائر محددة. لا يندرج في سياق ما وصُف بـ "استغلال النفوذ" الخطاب الصادر عن مرجعية اسلامية عليا حيث وردت دعوة للمواطنين عمومًا "الى ممارسة واجبهم الوطني في المشاركة بكثافة في الانتخابات النيابية وتحقيق نسبة عالية في عملية الاقتراع في لبنان وفاء للرئيس الشهيد رفيق الحريري".

ما ورد من تصاريح تدعو الى الحفاظ على الهوية اللبنانية والكيان من مخاطر تُهدد لبنان لا يُمكن ان يعنى أي طاعن، لان من يعنيه التحذير هو العامل في السياسة الذي لا يحترم النظام المكرّس في الدستور ولا يؤمن بالكيان والهوية اللبنانيين.

ما يرد في باب الاتهامات والتهجمات والافتراءات والمناورات الغشاشة... يرتبط غالبًا **بوقائع حصلت فعلاً وقضايا متداولة في الحياة العامة** وهي وقائع تحتاج في سياق المحاسبة الانتخابية الى التوضيح وليس الاعتراض على مجرد طرحها من المرشح المنافس. قد يعبر هذا المنحى عن تقاعس المرشح في ممارسة واجب انتخابي في الاعلام والتثقيف والتوضيح ومواجهة المحاسبة تجاه الناخبين والمواطنين عامة.

ان قضايا "الفراغ الدستوري" و"السلاح غير الشرعي" و"المثالثة"، و"المناصفة"... هي وقائع ومواضيع مطروحة في الحياة العامة. يتوجب على المرشح الاجابة بوضوح وتجاه ناخبيه على ما يعتبره اتهامات وتشهير. ولا تندرج في إطار "الضغوط الدينية" تصريحات وخطب ذات طابع عام وموجهة الى اللبنانيين كافة ولا تخرج عن القواعد الدستورية والميثاقية اللبنانية. لا يحصل تجاوز لقواعد التنافس السياسي في طرح مخاطر متداولة في أوساط دبلوماسية عربية ودولية في آن. الكلام على "تحالف إقليمي" هو سائد في اوساط دبلوماسية واقليمية ومُتداول في العملية الانتخابية ولا يشكّل تشهيرًا على مرشحين. ان محاسبة المرشح استنادًا الى تاريخه وتحالفه ووقائع حصلت هو جوهر العملية الانتخابية وثقافة المحاسبة ولا يجوز للمرشح التملص مما تثيره التزامات تحالفه من تعليقات واعتراضات وانتقادات.

ان الكلام مثلاً على "شهداء الاغتيالات" والتمييز بين "دولة المؤسسات ودولة الميليشيات" ورفض ان تعلو أي اصوات "على صوت الدولة والاستقواء عليها"... ليس تحريضًا، والتمييز بين "قوى الأمر الواقع وقوى الشرعية" ليس تحريضًا. يقتضي على المرشح دحض الانتقادات أو تصويب مفاهيمها. ان إستذكار "تعطيل المؤسسات" والخشية من "تهديم المؤسسات" ليس تحريضًا، بل يتطلب هذا النقد من المرشح دحضه تجاه ناخبيه أو تصويب تأويله. ان استذكار الشهداء ليس استغلالاً ولا تشهيرًا. ان مواضيع "الثلث المعطل" والتحذير من "7 ايار جديد" واستذكار اغتيالات... هي متداولة في المجال العام وتُعبر عن وقائع. من واجب الطاعن دحض الانتقادات أو تصحيح ادراكها بشأنه.

ان نقل حادثة اعتداء على أحد المرشحين من قبل ثلاثة اشخاص مذكورة اسماؤهم هو من واجبات العمل الاعلامي ويقتضي دحض الحدث أو تفسير وقائعه.

ان القول "بإرادة أحد السياسيين بالوصول الى الرئاسة الاولى" لا يندرج في إطار التشهير، بل واجب المرشح دحضه او تصويب تفسيره.

لا يندرج في إطار التحريض انتقاد "دخول السلاح غير الشرعي" في البيانات الانتخابية وكذلك الاعلان "بالوقوف الى جانب رئاسة الجمهورية والى جانب جيشنا القوي"، وكذلك عبارة "مرشح المقاومة المسيحية". ان مواضيع "ولاية الفقيه" و"الفتنة السنية الشيعية" وغيرها ادخلت في النقاش العام وتحولت في بعض الحالات الى عنصر في الدعاية الانتخابية. ان توضيح ما تكتنفه هذه الأقوال من التباس هو من واجبات المرشحين تجاه ناخبيهم. ان موضوع "الفتنة السنية الشيعية" متداول في النقاش العام لبنانيًا واقليميًا ومن واجبات المرشحين في حال طرح الموضوع توضيح المسار والمفاهيم والمخاطر. ان تحالف مرشح مع جهة سياسية يفترض التزامه في توجه ومسار في السياسات العامة، والا كان هذا التحالف مجرد انتهازية لكسب اصوات خلال العملية الانتخابية بدون تداعيات مستقبلية. وان استذكار الشهداء ليس استغلالاً ولا تشهيرًا.

لا يكفي القول، في كتاب موجّه الى الهيئة العامة للإشراف على الانتخابات، ان حادث اعتداء "لا يمت الى الحقيقة بصلة"، بل يجب الاثبات بالوقائع عدم صحة الخبر أو تحريفه.

ان الكلام الانتخابي على وقف "مسلسل القتل والاجرام" و"استهداف اتفاق الطائف والدولة اللبنانية" واثارة "فرار معتدين على الجيش اللبناني عن طريق البقاع الشمالي" تحتاج الى توضيح من قبل المرشح.

ان الكلام عن ممارسة بلدية هو في صلب المحاسبة في العملية الانتخابية وليس مخالفة للمادة 68. واثارة موضوع "الجمهورية الثالثة" ووصف هذا الطرح "بالطرح الانقلابي" هما في صلب النقاش السياسي ويتوجب على المرشح تبريره لناخبيه.

ان الرجوع في بيانات المرشحين الى وقائع حصلت في الحياة السياسية في لبنان في الأشهر والسنوات الاخيرة لا يُشكّل بحد ذاته تحريضًا أو تشهيرًا أو اثارة للفتنة. من اصول التنافس السياسي الحر عمل المرشح على تبرئة ذاته من الوقائع المنسوبة اليه وتحديد مدى ارتباطه أو عدم ارتباطه بها في مجرياتها وتحالفاتها **واستعادة ثقة الناخبين** بتوجهاته ورفع الالتباس الذي قد يكون ضحية له، **وليس مجرد المطالبة بتجاهل هذه الوقائع في الاعلام الانتخابي.**

يُعتبر تحريضًا واثارة للنعرات الطائفية ما يتنافى مع واجب "احترام الاديان وكرامتها"، واحترام المعتقدات الدينية للأفراد والجماعات واحترام التنوّع الديني، واحترام مبدأ المساواة بين

المواطنين أيًا كانت انتماءاتهم الدينية. تعتبر اثارة للنعرات الطائفية التعبئة المخططة تجاه طائفة والتحريض تجاه هذه الطائفة والحث المباشر أو غير المباشر على اعتماد العنف بين الطوائف وتجاه بعضها.

لا يعتبر اثارة للنعرات الطائفية في الحملة الانتخابية تداول طروحات ومفاهيم ومشاريع كولاية الفقيه، وتوزيع السلطة بين الطوائف، ومبدأ المناصفة في التمثيل، وموقع الطوائف في النظام اللبناني، وانتظام الحكم في سياق التقرير السياسي، ومخاطر اعتماد شريعة دينية كأساس في الحكم، وغيرها من القضايا المطروحة في المجال العام. يُعتبر على العكس صيانة للسلم الاهلي الثابت عمل المرشحين، انسجامًا مع المادة 68 من قانون الانتخابات، على نزع ما تكتنفه هذه الشؤون من تلوث والتباس وتسييس يُولد ضغائن ونزاعات مكبوتة أو معلنة وقد تكون منبع عنف.

كل مسعى في الحث على كشف المكبوتات والاعلان عنها والاعلان الصريح والواضح عن المواقف هو نقيض التحريض الطائفي واثارة النعرات الطائفية. وكل مسعى في الانتقال من خلفيات في الفكر والخطاب الى مفاهيم **واضحة وثابتة** في الثقافة المدنية هو نقيض التحريض واثارة النعرات الطائفية.

4
الصراحة والوضوح في المفاهيم والمواقف

ان تحرير المفاهيم والمواقف من الغموض والالتباس والتناقضات ونحو مزيد من الوضوح والصراحة وكشف ما تخفيه نصوص البرامج الانتخابية المعلنة هو نقيض التحريض الطائفي، وهو شرط من شروط المحاسبة الواعية، بخاصة في زمن إنتشار تيارات ارهاب وتعصّب تعتمد من خلال خطاب في العموميات اخفاء ما يجري واقعًا في الممارسات.

ان السخرية من إسم الشخص والتحوير فيه والتلاعب بالتسمية والصاق اوصاف حيوانية بالأشخاص... تُشكل مسًا بالكرامة الشخصية.

ان التلاعب بعبارة "اغتصاب" في مناشير انتخابية وتوجيهها ضد بعض المرشحين ووصف من يُصوت ضد إحدى اللوائح هو من ابناء مكبات النفايات" والتهديد "بكسر الرجل"... هي مس بالكرامة الشخصية.

ان مواجهة النقمة الشعبية وضخامتها تندرج في إطار التنافس الانتخابي وثقافة المحاسبة وهدفية دورية الانتخابات. واجب المرشحين كافة العمل على توضيح ما يكتنف السجالات والشعارات والانتقادات من تحريف او سوء تأويل او إدراك.

ان البحث في التباين حول مفهوم الدولة بين القوى المتنافسة هو في صلب عملية التنافس والاعلام الانتخابي. القول ان "مفهوم الدولة يختلف بيننا" ليس تحريضًا، بل حثًا على توضيح المواقف.

تنص المادة 9 من الدستور اللبناني على واجب "احترام الأديان وكرامتها" فلا يجوز الاساءة الى مقامات دينية والتعرّض لها، بخاصة إذا كانت المبادئ المطروحة في إنسجام مع الثوابت الميثاقية والدستورية.

ما يُطرح لا يتعلق بمدى تأثير او عدم تأثير مرجعيات دينية عليا فحسب، بل ايضًا بحق رؤساء هذه المرجعيات العليا بصفتهم مواطنين ومسؤولين عن طوائف معترف بها في الدستور اللبناني بطرح مبادئ عامة في انسجام مع ثوابت دستورية وميثاقية. أن "تأمين مبدأ الانسجام بين الدين والدولة"، الوارد في وثيقة الوفاق الوطني-الطائف التي صدقها مجلس النواب في جلسته في القليعات في 1989/11/5، يفترض ترسيمًا واضحًا للعلاقة وحدودها بين الطوائف المعترف بها في الدستور اللبناني والعاملين في السياسة وادارة الحكم وتقيدًا بمبدأ "احترام جميع الاديان وكرامتها" ومبدأ إطلاقية "حرية الاعتقاد" (المادة 9 من الدستور اللبناني)، ان مبدأ "الانسجام" هذا هو ما تسعى اليه التشريعات والاجتهادات القضائية المعاصرة وتوجهات الهيئات الرسمية للأديان والمذاهب:

“Si, en raison des circonstances particulières dans lesquelles se trouvent des peuples, une reconnaissance civile spéciale est accordée dans l’ordre juridique de la cité à une société religieuse donnée, il est nécessaire qu’en même temps, pour tous les citoyens et toutes les communautés religieuses, le droit à la liberté en matière religieuse soit reconnu et respecté. »

Catéchisme de l’Eglise catholique, Libreria Editrice Vaticana, Citta del Vaticano, 1992, Edition FMA, Beyrouth, 1994, 698 p., p. 456, no 2107 et Encyclique *Dignitatis humanae*, no 6.

« La vision des rapports entre les Etats et les organisations religieuses, développée par le Concile Vatican II, correspond aux exigences de l’Etat de droit et aux normes du droit international. »

Jean-Paul II, *Message pour la Journée Mondiale de la Paix 1999*, 5 : AAS 91 (1999) 380-381.

« L’autonomie réciproque de l’Eglise et de la communauté politique ne comporte pas de séparation excluant leur collaboration. »

Concile œcuménique Vatican II, Const. Past., *Gaudium et spes*, 76 : AAS 58 (1966) 1099.

في ذات السياق:

Coll., *Droit des religions en France et en Europe*. *Recueil de textes*, Bruxelles, Bruylant, 2008, 1194 p.

كل مسعى في الحث على كشف المكبوتات والاعلان عنها والاعلان الصريح والواضح عن المواقف هو نقيض التحريض واثارة النعرات. وكل مسعى في الانتقال من خلفيات في الفكر والخطاب الى مفاهيم واضحة وثابتة في الثقافة المدنية هو نقيض التحريض واثارة النعرات. ان تحرير المفاهيم والمواقف من الغموض والالتباس والتناقضات ونحو مزيد من الوضوح والصراحة وكشف ما تخفيه نصوص البرامج الانتخابية المعلنة هو نقيض التحريض، وهو شرط من شروط

المحاسبة الواعية، بخاصة في زمن انتشار تيارات ارهاب وتعصّب تعتمد من خلال خطاب في العموميات إخفاء ما يجري واقعًا في الممارسات.

***

يتوجب طبعًا، إكمالاً لهذا العرض، حول بعض ما ورد في مراجعات الطعون الانتخابية سنة 2009، إعداد قاموس تطبيقي حول معنى تعابير متداولة في الحملة الانتخابية: قدح، ذم، تحقير، تشهير، تهجم، اتهام، اثارة الفتنة...، حسب القوانين والاجتهادات الحقوقية.

10

لا سمو للدستور إذا كان تفسيره منوطًا بغير القضاء الدستوري

الدكتور عصام نعمة إسماعيل
أستاذ في كلية الحقوق في الجامعة اللبنانية

تكثر المنازعات ذات الصلة بالعلاقة بين السلطات أو تكوينها، ويتذرّع سياسيون في خصوماتهم بعدم وضوح النص الدستوري وأنه غير قابل للتأويل، وكذلك تفسير النص وفق الأهواء السياسية، فما هو غير دستوري اليوم في نظر البعض قد يفسر على انه دستوري لو شاءت مصالحهم السياسية ذلك مستقبلاً[1]. من المفيد لتوضيح هذه الفكرة اقتباس مقطع كتبه صحفي وصّف بموجبه كيفية تعاطي السياسيين مع الدستور بالقول أن: "الدستور عندنا مثل أليس في بلاد العجائب والغرائب، انه دستور يمكن ان يصير معجونة يتم تشكيلها وفق ما اتفق، ويمكن ان يصبح اذن الجرة في فواخير السياسة ووحول السياسيين، وبتنا نتقاذف الدستور كما تتقاذف الاقدام الكرة في الملاعب الخضراء، حتى ليكاد الرئيس حسين الحسيني ان يقع مغشياً عليه من السخرية حيال ما آل اليه وضع الدستور اللبناني، وشر البلية ما يضحك"[2]. فلقد تاه المواطن اللبناني في التأويلات المتناقضة لمادة دستورية واحدة، إلى حدٍ أعاد الاعتبار إلى من ابتكر استراتيجية الغموض[3].

للأسف فإن خرق الدساتير تقوم به الأطراف التي يناط بها تطبيق الدستور والتي تمتلك صلاحيات دستورية، ويرى الأستاذ أحمد زين: "أن "كثرة الاختراقات الدستورية جعلت المراقب الحيادي يعتقد ان تجاوز أحكام الدستور هو القاعدة والالتزام بأحكام الدستور هو الاستثناء، وأن التجاوزات الدستورية الحاصلة تظهر أيضاً في مخالفة النص الصريح الواضح الذي لا يحتمل تأويلاً ولا تستند الى اجتهاد أو تفسير ما لحفظ ماء الوجه على الأقل . إن هذا الواقع لا يمكن ان يقدم صورة عن وجود دولة في هذا العصر، فالدولة التي لا تحترم دستورها إلا في المناسبات النادرة ليست دولة بالمعنى الصحيح، والدولة التي لا تحترم دستورها لا يحق لها ان تعتبر ان نظاماً سياسياً يسير أعمالها. فالدولة والنظام لا يظهران إلا في احترام الدستور وليس في أي أمر أو وسيلة أخرى مهما كانت"[4].

هذا الاحترام للدستور يستوجب تطبيق أحكامه بصورة أمينة بما يخدم المصلحة العامة وبما ينسجم مع رغبة واضعي النص الدستوري، بحيث أن التفسير المخالف للغاية هو إما تعديل للنص من خلال خلق ممارسة جديدة مشوهة له، ومما لا شكّ فيه أن الدستور اللبناني شأنه شأن كل دساتير العالم تصاغ مواده بكثير من الاقتضاب والعمومية، فيتسلل الانتهازيون من خلال هذه

---

1 . بول مرقص، "على السياسي تطبيق الدستور لا النظر فيه"، **النهار**، 2007/3/19.
2. راجح الخوري، "الدستور وجهة نظر"، **النهار**، 2006/12/27.
3. عارف زيد الزين، "الأكثرية النيابية ومبدأ توازن السلطات في لبنان" **النهار**، 2010/4/16.
4. احمد زين، "التجاوز قاعدة والالتزام استثناء"، **السفير**، 2010/4/14.

العمومية والتجريد إلى خلق التفسيرات التي تتلاءم مع رغباتهم أو توجهاتهم السياسية، لهذا لم تكن من مادة جوهرية في تنظيم العمل السياسي إلا وهي موضع خلاف في التفسير ونزاع في التطبيق. وبدل الاحتكام الى النص الواضح، يصار دائماً الى فتح أبواب الاجتهاد، مع أنه من المفترض أن تكون الغاية من الدساتير حماية الامم واغلاق باب الاجتهاد النفعي، وضبط الضعف البشري، لأن الحق ليس احتكاراً ولا استنسابا ما دامت الغاية من نشوء الامم وانشاء دساتيرها هي حفظ المصلحة العامة وضمان أمن المجتمع واستقراره[5]. وتتسبب هذه التفسيرات المتناقضة للنص إلى تعطيله، لأن النص الغامض، أو غير الواضح سيكون عصياً على التطبيق، وسينجم عنها حالة عدم احترام القانون والتفلت من ضوابطه وقيوده[6]. ومن هنا برزت الحاجة إلى إيجاد جهة خاصة يناط بها تفسير الدستور وتكون حيادية ومستقلة وقادرة على الالتزام بضوابط التفسير (أولاً)، علماً ان الجهات الرسمية تطبّق الدستور بمعرض تطبيقه (ثانياً)، كما تصدى القضاء لتفسير الدستور بمعرض قيامه بمهماته (ثالثاً) وكذلك فعل مجلس النواب (رابعاً)، إلا أن عدم نجاحه بمهمة تفسير الدستور دفع للبحث عن بديل فكان هذا البديل هو المجلس الدستوري (خامساً)، علماً أن التجارب الدولية مشجعة في هذا المجال(سادساً).

1
ضوابط تفسير النص الدستوري

نعني بالتفسير تحديد المعنى الذي تتضمنه القاعدة الدستورية حتى يمكن تطبيقها في الظروف الواقعية المستجدة، حيث يهدف تفسير الدستور إلى إيجاد حلول للعلاقة بين المؤسسات الدستورية من خلال تحديد المعنى الحقيقي للقاعدة الأساسية التي تتصف بالإيجاز والإقتضاب، ما يفرض أخذ معنى كل كلمة بعين الاعتبار نظراً لندرة الكلمات وغزارة معانيها[7]. وإذا كنّا بالقانون نفسّر الكلمات فإننا بالدستور قد نفسر الكلمات وما بين الكلمات، وما لم يرد من الكلمات أحياناً، ولهذا فإن تميّز التفسير الدستوري عن التفسير القانوني يعود إلى طبيعة الدستور، فلا يجوز تفسير أحكامٍ تؤسس لمجتمع سياسي له كيان حقوقي بالطريقة نفسها التي تفسر بها احكام قانون السير أو القانون التجاري. فأحكام الدستور تنطوي على ارادة عليا جامعة، وعلى رؤيا شاملة تجمع بين الماضي والحاضر والمستقبل يجب أن يأخذها المفسّر بالاعتبار ويغوص في مكوناتها وينظر إلى الأمور في شموليتها وبعد نظر لكي نتمكن من توضيح النص الدستوري واستخراج المعايير منه"[8].

من يفسّر نصاً دستوريا، مدعوّ للتمييز بين القيم النابعة من تفاهم وطني عام والقيم التي هي موضع خلاف. فعند وجود امكانية لتفسيرين للنص نفسه، لابد من اعتماد التفسير الذي يرتكز على القيم التي هي موضع تفاهم واستبعاد التفسير المستند الى القيم التي هي موضع خلاف، لأنه لا يمكن تجاهل الضغوط الاجتماعية التي ترخي بثقلها على المفسر، وهذا ما يؤدي الى البحث عن

---

[5]. سمير عطاالله، "الدستـــور بمعنى القـــاعــــدة"، **النهار**، 2007/3/21.

6. خالد قباني، "الإصلاح القانوني والنظام القضائي"، مرجع سبق ذكره، ص 28.

7. صالح طليس، "تفسير النصوص الدستورية الضامنة للحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية"، **مجلة الحقوق والعلوم السياسية**، العدد 2015/1، ص 300.

8. عصام سليمان، "تفسير الدستور"، المجلس الدستوري **الكتاب السنوي 2009-2010**، ص 367.

التفسير الأكثر قرباً من الحقيقة[9]. ولهذا كان لتفسير الدستور أثر في استقرار المنظومة الدستورية من خلال البحث عن الحلول المناسبة لما يعترض الحياة الدستورية من إشكاليات ولا يتمّ ذلك إلا من خلال تفسير نصوص الدستور[10].

2
تفسير الجهات الرسمية للنص بمعرض التطبيق

إن مسألة تفسير الدستور المطروحة على البحث خارج نطاق الدعاوى والمراجعات المعروضة على القضاء، تكون في معرض تطبيق نصوص الدستور من قبل السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية، ففي هذه الحالة، فإن تطبيق الدستور ينطوي حتماً على تفسيره وهذا التفسير التطبيقي يمكن أن يقود إلى تطوير المنظومة الدستورية كما يمكن أن يؤدي إلى تقهقرها[11]. إذ إن كلّ مخاطبٍ بالنصّ يعمل على تفسيره في معرض التطبيق، وقد تسير الأمور بصورةٍ سلسلة عندما يجري تطبيق النص بدون اعتراضات تصل لدرجة التعطيل، وكثيرة هي حالات تطبيق نص دستوري عبر تفسيره من قبل مجلس النواب أو مجلس الوزراء بطريقةٍ محددة، وفي مثل هذه الحالة قد يتحوّل هذا التطبيق عرفاً دستورياً عند تحقق شروطه، ونعرض امثلة حول التفسير التطبيقي: السلطات القضائية تفسرّ النص الدستوري المخاطبة به كتفسير المجلس الدستوري المادة 20 من الدستور ليخلص أنه (أي المجلس الدستوري) مستقل عن السلطة القضائية حيث جاء في أحد أحكامه: "المجلس الدستوري سلطة دستورية مختلفة ومستقلة عن مجلس النواب وعن مجلس الوزراء وعن السلطة القضائية"[12]، ونذكر كأمثلة:

- الاتفاق على نصاب جلسة انتخاب رئيس الجمهورية حيث وبعد جدلٍ دستوريٍ طويل حصل قبول من الجميع (فريقي 8 و14 آذار أن نصاب الجلسة هو ثلثا مجموع عدد أعضاء مجلس النواب).

- امتناع مجلس النواب عن عقد جلساته إذا غاب كل أعضاء الحكومة، وهذا التطبيق معتمد منذ أولى الحكومات اللبنانية.

- اتفاق مجلس الوزراء على آلية اتخاذ القرارات وكالة عن رئيس الجمهورية في حال شغور سدة الرئاسة.

- تفسير مجلس النواب لمهلة الاستقالة المحددة في المادة 49 لانتخاب رئيس الجمهورية، إذ في جلسة انتخاب العماد ميشال سليمان رئيساً للجمهورية جرى الاعتراض على آلية انتخابه لأنه لم يستوفِ الشرط المنصوص عليه في المادة 49 من الدستور، فالعماد ميشال سليمان لا زال في وظيفته كقائد الجيش، وهذا مانع دستوري يحول دون انتخابه. وكان يومها أول المعترضين النائب بطرس حرب فأجابه دولة الرئيس نبيه بري: "إن المادة 74 هي المرعية الإجراء وليست المادة

9. عصام سليمان، "تفسير الدستور وأثره على المنظومة، الدستورية"، **الكتاب السنوي 2012**، ص 26.
10. عصام سليمان، "تفسير الدستور وأثره على المنظومة الدستورية"، المرجع السابق، ص 42.
11. عصام سليمان، "تفسير الدستور وأثره على المنظومة الدستورية"، المرجع السابق، ص:15.
12. قرار رقم 2005/1 تاريخ 2005/8/6 الصادر بمراجعة إبطال القانون 2005/579 تاريخ2005/7/19.

73, فبعد انتهاء ولاية الرئيس تخضع العملية للمادة 74 وبالتالي تسقط جميع المهل" وقد سار المجلس بهذا الاجتهاد[13].

- عمد مجلس النواب إلى تفسير كافة المواد الدستورية ذات الصلة بتكوينه وصلاحياته وذلك بموجب النظام الداخلي للمجلس النيابي الذي يتضمّن قواعد مفسرة وأخرى مكملة وأخرى مضافة للنص الدستوري ومع ذلك قضى المجلس الدستوري اللبناني بأن النظام الداخلي لمجلس النواب لا يؤلف مرجعا دستورياً يمكن للمجلس الدستوري الركون إليه في إعمال رقابته، واقتصرت استعانته به على سبيل الاستئناس وليس الحجة بالضرورة[14].

إن هذا التفسير الذي لا يتعارض مع الدستور هو تفسير تطبيقي للنص لم يقترن بصياغة هذا التطبيق بقاعدة نصيّة مكتوبة، وهذه التفسيرات التطبيقية لا ترقى لدرجة الإلزام إلا إذا نالت رتبة العرف الدستوري الملزم.

ما العمل عدم الاتفاق على تفسير تطبيقي موحّد للنص وتعدّد وجهات النظر والوصول إلى حالة تعطيل المؤسسات، كحالة الخلاف حول معرفة كيف تصدر القرارات عن مجلس الوزراء الذي يتولى صلاحيات الرئيس وكالةً عند شغور سدّة الرئاسة؟ أو مسألة هل يحق للوزراء أو النواب الامتناع عن حضور جلسات المجلس المنتمين إليه؟...

في مثل هذه الإشكاليات وعندما لا يحدد الدستور الجهة المختصة لتفسير احكامه، وإزاء عدم الاتفاق على تفسير تطبيقي بحيث ينجم عن عدم الاتفاق أزمة دستورية، فإنه يكون من المناسب البحث عن المرجع الصالح لتفسير احكام الدستور.

3
تفسير القضاء للدستور في معرض القيام بوظائفه

أدرك الفكر القانوني منذ القدم أن التشريع لا يمكن أن يكون كاملاً، بل لا بد أن يشوبه النقص حتماً، وعبَّر أرسطو عن نظرية النقص في التشريع بقوله أنه عندما يعبِّر التشريع بوضوح عن قصده فإنه يترك بعد ذلك لرشادة القضاة أن يحكموا وأن ينظموا الباقي، وهو يجيز لهم أن يكملوا ما فيه من سكوت. والقاضي عندما يكمل النقص في التشريع فإنه لا يحكم بالعدل ولكنه يحكم بالانصاف الذي هو نوع من العدل، ولكنه أسمى من العدل الذي يقرره التشريع نتيجة لما يشوبه من نقصٍ راجع إلى صياغته العامة. وإذا كان هناك نقص في التشريع بسبب عدم إحاطة كلمات نصٍ مقتضب بكل الحالات التي يمكن أن تندرج ضمنه، إلا أن ذلك لا يعني أن هناك نقصًا في القانون بمفهومه العام، ذلك أنه في كل نزاع يعرض أمام القاضي وليس له حكم في التشريع يبحث القاضي عن الحكم في المصادر الأخرى للقانون ومن بينها مبادئ العدل والانصاف[15].

---

13. كتابنا: **اتفاق الدوحة**، منشورات مكتبة الاستقلال، 2009، ص 75.

14. م. د. قرار رقم2001/3 تاريخ2001/9/29 الصادر في الطعن بالقانون المتعلق بتعديل بعض مواد قانون أ.م.ج تاريخ 2001/8/18.

15. سمير تناغو، **النظرية العامة للقانون**، دار النهضة العربية، 1986، ص 483 وما يليه.

بدايةً لا بد من القول أنه يتوجب من أجل تطبيق القاعدة القانونية أن نقوم بتفسيرها، أي الوقوف على معنى ما تضمنته من حكم، وهذا التفسير لا تستقل به هيئة واحدة، بل تقوم به هيئات مختلفة، فقد يصدر التفسير عن المشترع نفسه، وقد يصدر عن الفقه أو يقوم به القضاء حينما يدعى إلى تطبيق القواعد القانونية. ووظيفة القضاء في التفسير هي من البديهيات، نصت عليها المادة الرابعة من قانون أصول المحاكمات المدنية الجديد: "عند غموض النص يفسره القاضي بالمعنى الذي يحدثُ معه أثراً". لأنه لا يجوز للقاضي أن يمتنع عن الحكم بحجة غموض النص أو انتفائه، وإلا اعتبر مستنكفاً عن إحقاق الحق(م2 أ.م.م.)، ويخضع تفسير النص القانوني لرقابة محكمة التمييز بحيث أن الخطأ في التفسير هو سبب من أسباب النقض (المادة708 أ.م.م.). فأضحى من المسلمات أن القضاء بجميع جهاته الدستورية والإدارية والعدلية، يفسِّر النص القانوني أو الدستوري عند تطبيقه، ونستعرض نماذج عن التفسير القضائي للنص الدستوري في البنود الآتية:

1. تفسير المجلس الدستوري للنص في معرض ممارسة وظيفته القضائية

يمتلك المجلس الدستوري سلطة تفسير الدستور عند فحصه قانوناً طُعن فيه أمامه لعلة عدم انطباقه وأحكام الدستور. وهذا ما أشار إليه المجلس الدستوري في أحد قراراته الذي جاء فيه:" إن المجلس يرى ان تذرع مراجعة الطعن بالمادة 38 من الدستور لطلب ابطال القانون المطعون فيه بسبب عدم انطباق اصول اقراره على مضمون هذه المادة، يستوجب، بادئ ذي بدء، تفسير المادة 38 من الدستور تفسيراً تتيحه المراجعة الحاضرة، اذ لم يسبق ان اثيرت مسألة تفسير هذه المادة في ضوء الممارسة. ويعود للمجلس ان يفسر الدستور في معرض إعمال رقابته على دستورية نص تشريعي ما لتحديد مدى انطباق هذا النص على احكام الدستور، وان المجلس.. عند قيامه بتفسير النص الدستوري بمعرض مراجعة طعن في دستورية نص تشريعي ما ، انما يعطي النص الدستوري معناه الملزم[16].

في حكمٍ آخر فسر المادة 70 من الدستور في معرض نظره في طلب إبطال بعض المواد من القانون رقـم 140 تاريخ 1999/10/27، المتعلق بصون الحق بسرية المخابرات التي تجري بواسطة أية وسيلة من وسائل الاتصال، وذلك بسبب مخالفتها للدستور. ومما ورد في هذا القرار: إن تمييز رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء والنواب والوزراء عن بقية المواطنين في معاملتهم تجاه قانون التنصت الذي يجري بناء على قرار قضائي غير مبرر لا بمصلحة عامة تستدعي هذا التمييز ولا بسبب وجود نص دستوري يسمح به ...، الامر الذي لا ينطبق على رئيس مجلس النواب والنواب الذين يخضعون لأحكام المادة 39 و40 من الدستور ولا على رئيس مجلس الوزراء والوزراء الذين ترعى اوضاعهم المادة 70 و71 من الدستور. ... لذلك فإن التنصت الذي يجري بناء على قرار قضائي بالنسبة لرئيس مجلس النواب ولرئيس مجلس الوزراء وللنواب وللوزراء لا يكون مخالفاً للدستور شرط ان يتم في اطار ملاحقة قضائية وفي الحدود التي ينص عليها الدستور ايضاً[17].

---

16. م.د. قرار رقم 2001/4 تاريخ2001/9/29 الطعن بقانون تعديل بعض مواد قانون أ.م.ج تاريخ 2001/8/18.

(17) م.د. قرار رقم99/2 تاريخ1999/11/24- االصادر في مراجعة إبطال مواد من القانون رقـم 140 الصادر بتاريخ 27 تشرين الأول 1999، المتعلق بصون الحق بسرية المخابرات التي تجري بواسطة أية وسيلة من وسائل الاتصال.

تطرق المجلس الدستوري لحالة دستورية غير مقررة بالنص وهي حالة متصلة بعلاقة النائب بمجلس النواب (ويمكن أن نستخلص من هذا الحكم عدم جواز امتناع النائب عن حضور جلسات مجلس النواب)، حيث ورد في إحدى حيثيات قرار صادر عن المجلس الدستوري أنه: "إذا قدر لنائب او اكثر ان يشل قدرة مجلس النواب بالذات على اطلاق التشريع من طريق حظر وضع اقتراح قانون في حال سبق لأحد النواب او لبعضهم ان تقدم باقتراحات تعديل لنصوص مماثلة لم تنل موافقة مجلس النواب خلال عقد تشريعي معين، فيعطي النائب او مجموعة من النواب سلطة شاسعة ومؤثرة على سلطة اطلاق التشريع التي يتمتع بها مجلس النواب، وهو الهيئة المشترعة التي لا حدود لسلطتها سوى ما ينص عليه الدستور[18].

علماً أن التفسير القضائي للنص الدستوري من قبل المجلس الدستوري تنحصر مفاعيله بالنص الذي كان محلّ طعنٍ أمام المجلس الدستوري، ولا تتعداه إلى سائر النصوص الأخرى. بحيث رفض مجلس شورى الدولة الأخذ بما قرره المجلس الدستوري بان حق اللجوء إلى القضاء هو من الحقوق الدستورية لا يمكن للمشترع الحرمان من ممارسته، بحيث يسري هذا المبدأ على كافة القوانين التي تتعارض مع هذا المبدأ، فلم يوافق مجلس شورى الدولة على هذا التعليل وقضى برد مراجعة طعن في قرار صادر عن الهيئة القضائية العليا للتأديب التي حصّن القانون قراراتها من أي طريقٍ من طرق المراجعة[19].

2. تفسير القضاء العدلي للنص في معرض ممارسة وظيفته القضائية

أقرَّ القضاء العدلي وفي أكثر من حكمٍ صادرٍ عنه بحقه في تفسير الدستور في معرض نظره في قضية تستوجب منه مثل هذا التفسير. فمثلاً رأى قاضي التحقيق الأول في بيروت في قضية الوزير فؤاد السنيورة، أن تحديد نطاق تطبيق المادة70 من الدستور يستلزم تفسير أحكام هذه المادة لا سيما بالمقارنة مع المادة60 من الدستور المتعلقة بحصانة رئيس الجمهورية. وجاء في هذا القرار أنه:" لا بد من التأكيد أن تفسير المحاكم لنصوص الدستور يكون من صميم اختصاصها عندما يطرح أمامها موضوع تطبيق نص دستوري، وهذا ما يُسمَّى بالتفسير القضائي الذي تسعى المحاكم عن طريقه إلى التحري عن المعنى الحقيقي للنص الدستوري وعند وجود لبس أو إبهام فيه، ولا يعتبر بالتالي التفسير القضائي للنص الدستوري تجاوزاً أو تعدياً على حق السلطة التشريعية التي يعود لها أن تصدر التفسير الذي تراه لأي نصٍ دستوريٍ وبحال حصول ذلك يكون هذا التفسير ملزماً للجميع بما في ذلك المحاكم[20]". وفي قضية الوزير فؤاد السنيورة أشارت الهيئة العامة لمحكمة التمييز إلى أن تفسير أحكام الدستور يعود من حيث المبدأ إلى السلطة التشريعية بما يصدر عنها من قوانين تفسيرية له، إلا أنه في غياب القوانين التفسيرية لهذه الأحكام وتأسيساً على القاعدة القائلة بأن قاضي الأصل هو قاضي الفرع، فإنه ليس ما يمنع القاضي الجزائي الناظر في الدعوى من تفسير الأحكام الدستورية إذا وجد ضرورة لذلك، لبت الدفع المدلى به أمامه ويبقى تفسيره لها مقتصراً على الدعوى المعروضة عليه ولا يرقى إلى مرتبة القاعدة العامة كما هي الحال في القانون

---

(18) م.د. قرار رقم 4 تاريخ 29 أيلول 2001 الصادر في مراجعة إبطال قانون تعديل بعض مواد قانون أصول المحاكمات الجزائية.

19. قرار رقم 672/2009-2010 تاريخ 2010/7/12 القاضي محمد درباس/ الدولة

20. قرار قاضي التحقيق الأول في قضية الوزير فؤاد السنيورة، **الديار**، 2000/2/24

التفسيري الصادر عن المجلس النيابي[21]، وفي قضية الوزير علي العبدالله، رأت محكمة الجنايات ان ضرورة التحري عن الصلاحية متأتية عن الاختلاف في المضمون بين نص المادة 70 ونص المادة 60 من الدستور والتي تحدد المرجع الصالح لاتهام رئيس الجمهورية ومحاكمته في حال ارتكابه جرائم عادية، ويجدر التأكيد في هذا السياق الى ان للمحاكم العادية ان تفسر نصوص الدستور، استعجالاً لمعناها الحقيقي، وذلك على نحو ما هو معمول به في تفسير القواعد القانونية العامة، وأنه لا بد من سلوك هذا المنحى نظراً للافتقاد الى تفسير دستوري للمادتين المذكورتين[22].

3. تفسير مجلس شورى الدولة للنص في معرض ممارسة وظيفته القضائية

يتولى مجلس شورى الدولة بتّ النزاعات المتعلقة بالطعن في قرارات صادرة عن السلطة الإدارية، وتثار بمعرض نظره في هذه المنازعات مسائل متعلقة ببيان السلطة المختصة بإصدار القرار محل الطعن سيما عندما يكون القرار صادراً عن مجلس الوزراء أو الوزير المختص، وكذلك تثار أمامه نزاعات متصلة بموادٍ دستورية أخرى كالمواد المتعلقة بالجنسية والملكية وحقوق الإنسان ومنح الامتيازات، وغيره.. وهو في هذه المراجعات يعمل على تقدير ومراقبة دستورية مرسوم أو أي عمل إداري، عندما يكون هذا العمل الإداري مخالفاً للدستور بطريقة مباشرة، فيتحقق القاضي الإداري حينئذ من مطابقته لأحكام الدستور[23].

نذكر كأمثلة ما يأتي: إن إقالة الوزير، تعتبر من "المواضيع الأساسية" المنصوص عليها في المادة 65 وهي من صلاحية مجلس الوزراء وتتطلب موافقة ثلثي عدد أعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها"[24]، إن وزير الدولة دون حقيبة ليس له ان يشترك في توقيع مقررات رئيس الجمهورية وفق ما تنص أحكام المادة 54 من الدستور لان التوقيع المفروض في المادة المذكورة يتحمل تبعته سياسياً وادارياً الوزير المسؤول عن شؤون وزارته فقط، وان وزير الدولة دون حقيبة ليس مشمولاً بالمسؤولية الادارية كما ليس له توقيع اي عمل ذي طابع نظامي او غير نظامي لتعلق هذا الامر دستورياً بصلاحيات الوزير الاصيل[25]، إن المراسيم التي تصدر عن مجلس الوزراء المناطة به موقتاً صلاحيات السلطة الاجرائية - او صلاحيات رئيس الجمهورية - يجب اذن ان تصدر بعد موافقة مجلس الوزراء وان تحمل على الاقل اضافة الى توقيع رئيس الوزراء توقيع الوزير المختص أو الوزراء المختصين كما لو كان المرسوم صادرا عن رئيس الجمهورية وذلك عملا بصراحة احكام المادة 54 من الدستور، وأن توقيع رئيس مجلس الوزراء... وهو بمثابة تأكيد توقيع رئيس الجمهورية وفي هذه الحالة انه صادر عن مجلس الوزراء[26]، إن رئيس مجلس الوزراء

---

21. الهيئة العامة لمحكمة التمييز قضية الوزير فؤاد السنيورة، 2000/10/27، **النهار**، 2000/10/28.

22. محكمة الجنايات، قرار إعدادي تاريخ 2004/4/5، **السفير**، 2004/4/20.

23. مجلس القضايا قرار رقم 189 تاريخ 95/1/3 جورج نعمة الله افرام/الدولة – رئيس الجمهورية – رئيس مجلس الوزراء

24. مجلس القضايا، قرار رقم 189، تاريخ 95/1/3 المشار إليه أعلاه.

25. مجلس القضايا، 18 كانون الثاني 1996، ادارة حصر التبغ والتنباك/ الدولة، مجلة القضاء الاداري، 1997، ص396.

26. م.ش. القرار رقم 74 تاريخ 95/11/16، اللواء منير محمود مرعي/الدولة مجلس الوزراء ووزارة الدفاع الوطني- أيضًا : القرار رقم70 تاريخ 3 تشرين الثاني 1997، اللواء القيّم عبدالله الخوري/ الدولة- وزارة الدفاع الوطني،

بتوقيعه المألوف الاول بذيل عبارة "صدر عن رئيس الجمهورية او صدر عن مجلس الوزراء في الحالة الحاضرة" يكون قد عرّف عن توقيع رئيس الجمهورية او عن صدور المرسوم عن مجلس الوزراء[27]، وإن المادة 66 من الدستور أولت الوزراء ادارة مصالح الدولة، واناطت بهم تطبيق الانظمة والقوانين، كل في ما يتعلق بالأمور العائدة الى ادارته وبما يخص به، ما يجعل الوزراء مؤتمنين على المصالح العامة التي انيط بهم امر ادارتها وملزمين باحترام الانظمة والقوانين وتطبيقها في ما وضعت له من اهداف وغايات، وان كل تجاوز لهذه الاهداف والغايات والانحراف عنها، يشكل اساءة لاستعمال السلطة ويصبح غير جدير بالحماية ويتعين ابطاله[28].

4
تصدي مجلس النواب لمهمة التفسير المباشر للدستور

في العام 1999 وعلى أثر الخلاف حول صلاحية القضاء العدلي بملاحقة النائب، طالب عدد كبير من النواب بعقد جلسة تفسيرية للمواد39 و40 و66 و70 و80 من الدستور، وبالفعل حسم المجلس النيابي في الجلسة المنعقدة بتاريخ 1999/7/12 والمخصصة لدرس مشروع موازنة 1999 وملحقاتها تحديد الجهة الصالحة لتفسير الدستور، فاعتبر أن المجلس النيابي هو الجهة الوحيدة المخولة تفسير الدستور يومها أدلى النائب شاكر أبو سليمان بمداخلةٍ جاء فيها:" إن محكمة التمييز أصدرت قراراً أجازت لنفسها فيه تفسير النصوص الدستورية مع ما يترتب عليه من نتائج. وأن تفسير الدستور حق منوط بالمجلس النيابي، مُنِع حتى عن المجلس الدستوري، ذلك أن مجلس النواب الذي هو السلطة الأساس، أوكل إليه الشعب هذه المهمة عبر الانتخاب. وكل تفسير خارج البرلمان هو تعدٍ على صلاحية السلطة التشريعية وبالتالي يعتبر خطأً جسيماً من قبل القضاء. فطالما أن النص الدستوري واضح واستطراداً في حال الخلاف بين نص دستوري ونص قانوني عادي على القاضي أن يغلب النص الدستوري ولا يمكن تفسير الدستور إلا بنص دستوري[29].

بعد خمس سنوات على هذه الجلسة، عادت قضية تفسير الدستور إلى الواجهة، بسبب ما أحدثه التباين في الاجتهادات القضائية حول تحديد الجهة المختصة بمحاكمة الوزراء، من ارباكٍ كبير، وما تسببت به من خللٍ في مبدأ الاستقرار القانوني. وازداد هذا التباين مع مثول وزيرين عن أفعال متشابهة أمام مرجعين قضائيين مختلفين للمحاكمة بسبب إدانتهم بارتكاب ذات الجرائم. وقد استدعى هذا التباين الاجتهادي والفقهي، إلى ضرورة الإسراع في توحيد القواعد التي سترعى محاكمة الوزراء في حال إدانتهم وفقاً للمادة 70 من الدستور، فاصطدم المجلس النيابي عند بحثه في تفسير المادة 70 في إشكالية تتعلق بالتوسع في تفسير الاستثناء او تطبيقه على حالات لا تدخل مبدئياً في اطاره، أو يكرس عملية الاستنسابية في ملاحقة المسؤولين لدى ارتكابهم جرائم.

م.ق.إ. 1999 م1 ص85. مجلس القضايا القرار رقم 164 تاريخ19 كانون الأول 1996، اللواء منير مرعي/الدولة - مجلس الوزراء ووزارة الدفاع الوطني، م.ق.إ. 1998 م1 ص168.

27. القرار رقم 138 تاريخ 11/12/1996 اللواء الركن جورج الحروق/الدولة - وزارة الدفاع الوطني.

28. م. ش. قرار رقم 462/2003-2004 عادل الشويري/ الدولة-وزارة الزراعة تاريخ 2004/7/13.

29. "المجلس يفسّر الدستور"، **مجلة الحياة النيابية**، المجلد 32، ايلول 1999، ص 22.

كان المجلس موقناً بأن اعتماده نظرية التوسع في التفسير، سيفسَّر على أنه حمايةً للوزراء من الخضوع للمساءلة عن أفعال تكون قد مسَّت المال العام أو حقوق الوزارة المؤتمنين على إدارتها. وستنعكس هذه الحماية سلباً على المجلس الذي سيكون موضع محاسبة ومساءلة من الشعب، وبالحالة المعاكسة، فإن تضييق المجلس لنطاق النص، وحصر ملاحقة الوزراء أمام المجلس الأعلى في حالتي الخيانة العظمى والإخلال بالواجبات، وتفسير هذا الإخلال بأنه إخلال بالواجبات السياسية، فإن هذا سيعتبر بمثابة تخلي المجلس عن جزء من صلاحياته لصالح السلطة القضائية"[30].

بتاريخ 2004/1/26 اجتمعت الهيئة العامة لمجلس النواب في جلسة مخصصة لتفسير المادتين 60 و70 من الدستور. تحولّت هذه الجلسة من جلسة تفسيرية للمادتين 60 و70 من الدستور إلى نقاش حول الآلية التي تعتمد لتفسير الدستور ودار النقاش بصورة أساسية حول جواز تفسير الدستور بقرار، أو يجب اعتماد آلية تعديل الدستور المنصوص عليها في المادتين 76 و77 من الدستور اللبناني، أم يجب أن يصدر قانون تفسيري وفقاً للأسس المعتمدة في التشريعات العادية. فكيف رأى النواب الآلية الواجب اعتمادها لتفسير المادتين 60 و70 من الدستور[31].

أ. الاتجاه المؤيد للتفسير وفقاً لآلية تعديل الدستور

يرى انصار هذا الاتجاه أنه عندما يتطلب الامر تفسيراً للدستور، لا يعود من إمكان إلا اللجوء الى الأصول المنصوص عليها في المادتين 76 و77 من الدستور، ذلك ان القاعدة أنه لا يمكن تفسير الدستور إلا بقانونٍ دستوري والسبب هو أن الدستور اللبناني من الدساتير الجامدة انطلاقاً من ان الشرعية اللبنانية إنما هي شرعية ميثاقية دستورية وليست شرعية ثورية او انقلابية. من هنا، نصت المادة 77 من الدستور على تعقيدات كبيرة أمام تعديل الدستور. وأن التفسير إنما ينطوي على تعديل دستوري. وما يذهب إليه البعض الى القول أنه بموجب قرار من المجلس وبأكثرية عادية يفسر الدستور، نكون قد اسقطنا اي حرمة عن اي نص دستوري، وتالياً انتهت معالم الدولة. وإذا صدر عن مجلس النواب، قرار تفسيري لنصٍ دستوري، فهذا القرار لا قيمة له على الاطلاق وغير ملزم لأحد[32]، بخاصةٍ وأن من الممكن أن يؤدي تفسير الدستور إلى إضافة توضيحات للمادة الدستورية، وهذا ما يتطلب أكثرية الثلثين في مجلس النواب. فالموضوع هو موضوعٌ جدلي ولا يمكن تالياً التفسير بأكثرية عادية أو نسبية أو أن يصار إلى تغييرٍ أو تفسيرٍ للدستور بحسب الاجواء السياسية السائدة[33].

والسبب أن النص التفسيري المقصود اصداره يمكن ان يكون صائباً وعند ذاك لا معنى للتفسير لأنه يؤدي الى المعنى نفسه الوارد في النص الاصلي، وأما اذا كان التفسير يتعارض في الحقيقة مع النص الاصلي، فيكون قد عدّل هذا النص الاصلي الذي هو نص دستوري، وتالياً لا يصح هذا

---

30. **النهار**، 2004/2/18.
31. وقائع الجلسة الثانية لمجلس النواب المخصصة لتفسير المادتين 60 و70 من الدستور والمنعقدة بتاريخ 2004/1/26- نشرت وقائع الجلسة في جميع الصحف اللبنانية بتاريخ 2004/1/27.
32. حسين الحسيني، المادة 70 واضحة و"أشكل المشكلات تفسير البديهيات"، **النهار**، 2004/1/24.
33. بطرس حرب، **النهار**، 2004/2/18.

النص الجديد الا وفقاً لأصول التشريع الدستوري[34]، وذلك عملاً بالقاعدة التي تقول بان لواضع القانون حق تفسيره وفقاً للآلية التي صدر النص بالاستناد اليها فالقانون العادي يجب تفسيره بقانون عادي، والقانون الدستوري يجب تفسيره بقانون دستوري، وأن الذهاب إلى خلاف ذلك يتيح لمجلس النواب، بذريعة تفسير النص الدستوري، تعديل هذا النص من دون التقيد بقواعد النصاب والأكثرية المفروضتين لتعديل الدستور. وغني عن البيان ان ابقاء صلاحية تفسير الدستور ضمن اختصاص مجلس النواب لا يعفيه من واجب التقيد بقواعد التفسير التي ذكرناها، أي واجب ان يتم تفسير النص الدستوري بقانون دستوري[35].

ب. تفسير النص الدستوري بموجب تشريع عادي

يرى أنصار هذا الاتجاه بأن اجتهاد المجلس الدستوري مستقر على الإقرار بالسلطة الواسعة وغير المقيدة للمجلس النيابي في التشريع في أي موضوعٍ يريد، وأن اختصاصه لا يقتصر على المواضيع التي حجزها له الدستور صراحة بل أنه يمكنه أنْ يشرع صحيحاً في أي موضوع يريده بقانون يصدر عنه بشرط توافقه وأحكام الدستور اللبناني والمبادئ العامة ذات القيمة الدستورية[36]، وبسبب عدم وجود نص دستوري يبين كيف يُفسَّر الدستور، ومن هي السلطة المخولة ذلك، فإن مجلس النواب يكون المرجع المخوَّل تفسير الدستور بموجب قانون عادي، شرط أن يصدر هذا التشريع متوافقاً وأحكام الدستور. فإذا أصدر مجلس النواب قانوناً تفسيرياً لنصٍ دستوري، وتضمَّن هذا النص أحكاماً تعديلية مما جعله يصنَّف ضمن إجراءات تعديل الدستور وليس تفسيره، ففي هذه الحالة يكون القانون مخالفاً للدستور وعرضةً للإبطال أمام المجلس الدستوري.

ج- تفسير النص الدستوري بموجب قرار تفسيري

ينادي أنصار هذا الرأي أن مجلس النواب بإمكانه اصدار قرار يفسر بموجبه نصّاً دستورياً، لأنه إذا اعتبرنا ان صلاحية تفسير النصوص الدستورية تعود الى المجلس الدستوري، فالتفسير يصدر بقرار وهذا القرار ملزم، فكيف نقبل بقرار للمجلس الدستوري ولا نقبل بقرار لمجلس النواب؟[37]، وعندما يصوت المجلس على التفسير لا يكون أمام قانون ما، إنما أمام قضية لها الطابع القانوني، ولهذا فإن ما ينطبق على التصويت لإقرار التفسير هو المادة 34 من الدستور

---

34. أدمون نعيم، "المجلس الاعلى لا يحاكم رئيس الوزراء والوزراء في الجرائم العادية"، **النهار**، 2004/1/23.
35. رمزي جريج، "الدستــور وأصــول تـفســيـره"، **النهار**، 18|2|2004.
36. المجلس الدستوري، قرار رقم 1 تاريخ 2001/5/10 الذي رد مراجعة إبطال الفقرة الثالثة من المادة الأولى من القانون رقم 2001/295 تاريخ 2001/4/3 والمتعلقة بالإجازة للحكومة إعادة النظر بالمراسيم التنظيمية والنصوص التطبيقية المتعلقة بمجلس الإنماء والإعمار. ج.ر.عدد 24 تاريخ 2001/5/17 ص1791. بذات المعنى: المجلس الدستوري قرار رقم2002/1 تاريخ 2002/1/31 الصادر في مراجعة إبطال القانون رقم 2001/379: "الضريبة على القيمة المضافة"، ج.ر.عدد8 تاريخ 2002/2/7 ص871.
37. نقولا فتوش في حديث إلى جريدة **النهار**، 18 شباط 2004، ثمَّ عاد وكرر مواقفه في حديث مع السفير، 2004/1/24.

التي جاء فيها: "يتخذ المجلس قراراته بغالبية الاصوات"[38]، واستند أنصار هذا الرأي إلى أمثلةٍ عديدة.

في جلسة 29 أيار سنة 1980 أقر المجلس بتفسير المادة 57 من الدستور وأصدر قراراً بهذا الشأن، وكان هذا التفسير بمثابة تبنٍّ للتقرير الذي وضعته لجنة الإدارة وهيئة مكتب المجلس وفي أحد بنود القرار التفسيري هو تفسير "الغالبية المطلقة من مجموع الاعضاء الذين يؤلفون المجلس قانونا" بانها تعني الغالبية محسوبة على اساس عدد النواب الاحياء، حاضرين او متغيبين، دون المتوفين.

الحالة الثانية، تتصل بتفسير المادة 32 من الدستور التي تنص على أن تخصص جلسات الدورة العادية الثانية لمجلس النواب للبحث في الموازنة والتصويت عليها قبل أي عمل آخر، ولكن الاعراف البرلمانية والتفسير النيابي لم يأخذ بمضمون حرفية النص. وقد اثار النائب مخايل الضاهر هذا الأمر في جلسة 19 تشرين الأول سنة 1995 التي كانت مخصصة لتعديل دستوري فقرأ المادة وقال:"... ان نص المادة 32 من الدستور صريح جداً ولا مجال للاجتهاد في معرض النص، فهذه المادة تمنع المجلس من أن يقوم بأي عمل آخر قبل بحث الموازنة والتصديق عليها...". فرد رئيس المجلس نبيه بري قائلا: "..الأعراف وآلية التعامل مع النص، هي التي تحدد كيفية تطبيقه، فالعرف جزء لا يتجزأ من التشريع، وجرى العرف في هذا المجلس وفي غيره،... انه أثناء درس قوانين الموازنة، وبمجرد ان يطرح هذا الأمر على اللجان يبدأ التشريع بأمور أخرى لذلك فإن تفسير الرئاسة هو انها عندما تطرح مناقشة الموازنة وقطع الحساب على الهيئة العامة يمتنع عليها التشريع في أي أمر آخر، هذا هو اجتهادي..."[39].

إن الأمثلة المذكورة عن تفسير مجلس النواب للدستور ليست دليلاً على أنّه من صلاحية هذا المجلس تفسير الدستور، ذلك ان القضاء لم يعتبر أن هذا التفسير ملزم له، وللدلالة على صحة هذا الموقف نذكر المثل الآتي: في جلسة المجلس النيابي المنعقدة بتاريخ 1999/7/12 عمد المجلس إلى تحديد الجهة الصالحة لتفسير الدستور، فاعتبر أن المجلس النيابي هو الجهة الوحيدة المخولة تفسير الدستور، وكان ذلك في معرض تفسير المادتين 39 و40 من الدستور المتعلقتين بالحصانة النيابية، على أثر اعتبار محكمة التمييز بأن حصانة النائب بسبب الآراء والأفكار التي يبديها مدة نيابته والمنصوص عليها في المادة 39 من الدستور ليست مطلقة ولا تشمل جميع الآراء والأفكار التي يبديها، بل تنحصر بالآراء والأفكار التي تصدر عنه وتكون متصلة بعمله النيابي ومتعلقة بالمواضيع والمصالح الوطنية العامة المكلف بمعالجتها بحكم وكالته النيابية وبدون تجاوز، ورغم أن جلسة التفسير التي عقدتها الهيئة العامة لمجلس النواب إنما أرادت من خلالها تفسير المادة 39 و40 من الدستور خلافاً للتوجه الذي سار عليه اجتهاد المحاكم العدلية، واعتبار أن هذه الحصانة مطلقة طوال مدة ولاية المجلس، إلا أن هذه المحاكم لم تأخذ هذا التفسير بعين الاعتبار، بل أكملت السير بدعوى طبارة/ واكيم، ورفضت اعتبار أقوال النائب واكيم مشمولة بأحكام المادة 39 من الدستور، ولولا صدور قانون العفو العام عن جرائم المطبوعات رقم2000/199 لما أوقفت المحكمة التعقبات بحق النائب نجاح واكيم، وقد ردت الدعوى من الناحية الجزائية ليس بسبب صدور القرار التفسيري بل بسبب صدور قانون العفو، وبذلك لم يعتبر القضاء أن الرأي التفسيري

---

38. أحمد زين، "نجاح جلسة تفسير المادتين 60 و70 يرتبط بتحديد المفاهيم"، **السفير**، 2004/1/7.
39. أحمد زين، "نجاح جلسة تفسير المادتين 60 و70 يرتبط بتحديد المفاهيم"، **السفير**، 2004/1/7.

الصادر عن المجلس النيابي له قوة إلزامية توازي قوة القانون ولو فعل فإن مفاعيل هذا القرار تؤدي إلى لا مسؤولية النائب بشقيها الجزائي والمدني خلافاً لما حكمت به المحكمة من إلزام النائب واكيم بدفع تعويض شخصي قيمته 25 مليون ليرة[40].

اعتبر دولة الرئيس حسين الحسيني في موقفٍ له: أن مجلس النواب يأخذ قراراته المتعلقة بتفسير الدستور بأربعة أشكال: إما توصية لها طابع سياسي، وإما قرار له طابع سياسي وليس له طابع تشريعي، وإما قانون عادي، وإما قانون دستوري. وما حصل عام 1980 ليس له علاقة بما هو ملزم للسلطات كافة، ان موضوع التفسير لا يمكن ان يصدر الا بقانون دستوري. ما صدر عام 1980 بقرار هو بمثابة الزام للمجلس نفسه، ولكن هذه القرارات غير ملزمة للسلطات الاخرى وليست تفسيراً دستورياً بمعنى التفسير[41]، فهي لا تعدو كونها أقرب الى توصيات غير ملزمة لا للمجلس الحالي، ولا للمجالس المتعاقبة ولا تتمتع بأية قيمة دستورية[42]. وبالفعل فإن مجلس النواب أقرّ القانون رقم 11 تاريخ 1990/8/8 في ذات موضوع هذا القرار التفسيري المسار إليه، واللافت بهذا القانون هو الالغاء الضمني لمضمون القرار التفسيري، ومما جاء في هذا القانون:" بصورة استثنائية، وحتى اجراء انتخابات فرعية أو عامة وفقاً لأحكام قانون الانتخاب، وبالنسبة إلى النصاب المقرر في الدستور، يعتبر عدد أعضاء مجلس النواب الأعضاء الأحياء". ما يعني أنه لا يمكن مجدداً احتساب عدد النصاب على أساس عدد النواب الأحياء وإنما على أساس عدد النواب المحدد في قانون الانتخابات النيابية[43].

خامساً: تفسير المجلس الدستوري للدستور

تضمنت وثيقة الوفاق الوطني اللبناني التي أقرّت بموجب قانون 1989/10/22 نصاً يقضي بمنح المجلس الدستوري صلاحية تفسير الدستور، حيث جاء النص كالآتي: ينشأ مجلس دستوري لتفسير الدستور ومراقبة دستورية القوانين وبتّ النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية.

وكانت الغاية التي قصدتها وثيقة الوفاق الوطني من إنشاء المجلس الدستوري محددة صراحة بضمان انطباق عمل السلطتين التشريعية والتنفيذية مع مسلمات العيش المشترك وحقوق اللبنانيين الأساسية المنصوص عليها في الدستور.

إذاً للمجلس الدستوري هدف يسعى لتحقيقه وهو الحفاظ على مسلمات العيش المشترك، فهل يستطيع تحقيق غايته إذا اقتصر عمله على الرقابة على دستورية بعض القوانين ودستورية تكوين السلطة؟ إذا راجعنا الأزمات التي مرّت على لبنان نجد أن معظمها تتصل بمواضيع ذات صلةٍ بالدستور وتحديداً بتفسيره، وبدأنا نكتشف من خلال أزماتنا السياسية وجود مشكلة حقيقية كبيرة وأزمة حكمٍ تستدعي البحث عن مرجعية حكماء او مرجعية سلطة نلجأ إليها لحسم الخلافات، وإلا فإن الأزمات السياسية ستتفاقم[44]. فأين هو المجلس الدستوري من هذه الأزمات التي تهدد

40. محكمة الاستئناف الجزائية، قرار رقم219 تاريخ2001/12/19، طبارة/ واكيم، **العدل**، 2002 ص .532
41. جلسة المناقشة النيابية حول تفسير المادة 70 من الدستور، **النهار**، 2004/1/20.
42. نقولا ناصيف، تفسير الدستور للمرة الثالثة يشق طريقه إلى مجلس النواب، **النهار**، 2004/1/16.
43. نقولا ناصيف، ما قبل البوانتاج الهوليودي النصاب 86 لا 85، **الأخبار**، 2016/2/4.
44. راجع خطاب السيد حسن نصرالله المنشور في جريدة السفير تاريخ 2015/11/12.

مسلمات العيش المشترك، ثمّ اليس وفق وثيقة الوفاق الوطني من مهمته بتّ النزاعات المهددة للعيش المشترك.

بالعودة إلى العام 1990 يوم تقرّر تعديل الدستور اللبناني تطبيقاً لوثيقة الوفاق الوطني كان مشروع القانون الدستوري الوارد بالمرسوم رقم 202 تاريخ 1990/04/30 الذي وضعته الحكومة آنذاك تطبيقاً لاتفاق الطائف أميناً على النص حرفياً على ما ورد في هذا الاتفاق بشأن مهمات المجلس الدستوري[45]، وكذلك فإن اللجان المشتركة التي اجتمعت بتاريخ 1990/8/2 برئاسة دولة الرئيس السيد حسين الحسيني، قد وافقت بموجب تقريرها على المشروع الوارد من الحكومة. ولكن لما اجتمعت الهيئة العامة لمجلس النواب اعترض البعض على منح المجلس الدستوري صلاحية تفسير الدستور وكان أول المعترضين وزير البريد والاتصالات د. جورج سعاده الذي قال أن تفسير الدستور يعود لمجلس النواب دون سواه وأن من الخطورة منح هذه الصلاحية للمجلس الدستوري. وتبعه دولة الرئيس رشيد الصلح الذي قال بأن المجلس الدستوري له الحق فقط بمراقبة دستورية القوانين وليس تفسير الدستور الذي يعود امر تفسيره للمجلس النيابي وحده فقط، لانه السلطة الاشتراعية الاولى والاخيرة في لبنان، ثمّ النائب بطرس حرب الذي رأى أنه لم يرد إطلاقاً صلاحية للمجلس الدستوري الفرنسي بتفسير الدستور، بل تنحصر صلاحياته بمراقبة دستورية القوانين وفي الطعون المتعلقة بانتخابات رئاسة الجمهورية والنيابية ، وقد أيد هذا الرأي كلٌ من: خاتشيك بابكيان، نصري المعلوف، زاهر الخطيب، البير منصور، عثمان الدنا، جميل كبي وهذا ما دفع بالهيئة العامة عند إقرار النص إلى حذف صلاحية تفسير الدستور من بين صلاحيات المجلس الدستوري.

إن الحجج المدلى بها م في جلسة مناقشة تعديل الدستور كانت مرتكزة على أن الصلاحية في تفسير الدستور هي لمجلس النواب حصراً وليس من المالوف منح هذه الصلاحية للمجلس الدستوري، وقد بيّن رئيس مجلس النواب السابق حسين الحسيني أسباب سحب هذه الصلاحية من المجلس الدستوري بقوله أن أي تفسير للدستور ينطوي على تعديل، وإلا ما هو مبرر التفسير؟، وأن صلاحية تفسير الدستور التي ادرجت في اتفاق الطائف، وعُهد بها الى المجلس الدستوري المنوط به مراقبة دستورية القوانين عندما يُنشأ، وقد استدرك مجلس النواب هذا الخطأ، وصوّبه في جلسة التعديلات الدستورية في 21 آب 1990. وأنه ليس صحيحاً ما يقال إن صلاحية التفسير سُلخت من المجلس الدستوري. لأنه آنذاك لم تكن قد تبلورت تماماً مهمة المجلس الدستوري، ولم يرد عنه في اتفاق الطائف سوى أن يصير الى إنشائه للنظر في دستورية القوانين. الا أن أراء دستورية عدة، من بينها الدكتور إدمون رباط حينذاك تحفظت عن هذا النص واعتبرت أنه من غير الواقعي أن يصبح المجلس الدستوري أكبر من مجلس النواب، خصوصا أن اجتهادات رباط وسواه اكدت أن أي تفسير ينطوي على تعديل. وهو اجتهاد مستقر. بناء على ذلك، وبعد تشاور طويل استغرق أشهراً، تمّ نقل الصلاحية الى مجلس النواب كي لا نضعها بين أيدي عشرة أعضاء في المجلس الدستوري، في حين أن مجلس النواب لا يستطيع تفسير الدستور الا بثلثي أعضائه[46].

---

45. أمين نصار -تولّي المجلس الدستوري تفسير الدستور لا يتعارض مع "سيادة" البرلمان -جريدة النهار تاريخ 2004/1/15

46. نقولا ناصيف، الثلثان واجبان لتفسير الدستور، **الأخبار**، 2 كانون الأول 2014.

في أواخر تموز 2008 تقدّم النائب روبير غانم مع عدد من النواب باقتراح قانون الرامي إلى اناطة صلاحية تفسير الدستور بالمجلس الدستوري، مبررين مطالبتهم هذه بانقسام وجهات النظر في المرحلة الأخيرة حول عدد من الاحكام الدستورية التي كانت تحتاج برأيهم الى تفسير بعض المواد لايجاد الحلول للقضايا الكبرى الناشئة عنها[47]. برر النائب روبير غانم موقفه بالقول أنه تبيّن بعد التطبيق والتجربة التي مرّ ويمرّ بها لبنان، أنه أصبح من الضروري أن تكون ثمة هيئة قضائية عليا تبت موضوع تفسير الدستور وخصوصاً عندما يقع الخلاف بين مجلس النواب والحكومة، فلا بد أن تكون ثمة مرجعيّة نهائية يمكن الاحتكام إليها وتكون لها الكلمة الفصل في هذه المسألة. والمرجعيّة هي المجلس الدستوري، وصلاحية تفسير الدستور كانت معطاة للمجلس الدستوري واعتُرض عليها سابقا ولا بد اليوم من إعادتها إليه. وما مررنا به ليس خلافاً سياسياً بل هو خلاف دستوري، وتفسير الدستور كان موضع خلاف بين أطراف سياسية، فلا يعقل أن تترك الامور على عواهنها. ولو أنه كان بإمكان عشرة نواب مثلا مراجعة المجلس الدستوري لتفسير الدستور، لكنا انتهينا من هذه المسألة وتجنبنا الانقسام السياسي حولها"[48]. تحوّل اقتراح تعديل الدستور إلى لجنة الإدارة والعدل في مجلس النواب اللبناني لتناقشه في جلستها تاريخ 2008/8/22، لكن لم يكمل هذا الاقتراح طريقه إلى الهيئة العامة لمجلس النواب، بل لاحظنا العكس حيث تراجع النائب روبير غانم هن موقفه السابق وصرّح أن مجلس النواب هو سيد نفسه وله الصلاحية المطلقة في تفسير الدستور"[49].

كان مقدّراً فشل اقتراح تعديل الدستور لناحية إعادة صلاحية تفسير الدستور إلى المجلس الدستوري بسبب إصرار أعضاء من السلطتين التشريعية والتنفيذية على عدم منح المجلس الدستوري هذه الصلاحية، وهنا نسأل هل أن إناطة الصلاحية المذكورة بالمجلس الدستوري تحتاج إلى تعديلٍ دستوري؟

برأيي أن للمجلس الدستوري صلاحية تفسير الدستور، ولا يحتاج لممارسة هذه الصلاحية لإقرار أي قانونٍ او تعديلٍ دستوريٍ جديد وذلك للأسباب الآتية:

السبب الأول: إن القانون الدستوري رقم 18 تاريخ 1990/9/21 الدستور اللبناني لم يلغِ النص الوارد في وثيقة الوفاق الوطني، حيث تضمّن هذا القانون في عنوانه: القانون الدستوري الرامي الى اجراء تعديلات على الدستور تنفيذا لوثيقة الوفاق الوطني، وفي مادته الأولى: تعدل احكام الدستور وفقاً لما يأتي..، وفي مادته الثانية: الغيت كل الاحكام الاشتراعية المخالفة لهذا القانون الدستوري.

يبدو واضحاً من السياق المذكور، أن القانون الدستوري المشار إليه لم يلغِ المواد الواردة في وثيقة الوفاق الوطني التي لم يدرجها في متن الدستور. بل لا زلت هذه الوثيقة تقرأ بكافة بنودها بما فيها البند المتعلق بتفسير الدستور، كذلك فإن هذا البند لم يلغَ ضمناً لأنه لا يخالف أي نصٍ واردٍ في القانون الدستوري المذكور، إذ ان ميدان رقابة دستورية القوانين هو مختلف عن ميدان تفسير الدستور والصلاحية الأولى لا تتضمّن ولا تحجب الثانية. وان النواب المجتمعين لتعديل الدستور

47. احمد زين، هل يمكن للمجلس الدستوري تفسير القانون؟، **السفير**، 2008/8/26.
48. كلام النائب روبير غانم في حوار مع منصور بو داغر حول موضوع: صلاحية تفسير الدستور...هل تعود الى المجلس الدستوري؟ موقع: now.mmedia.me، 2007/10/26.
49. **المستقبل**، 2011/4/28.

في العام 1990 ناقشوا بند تفسير الدستور ولم يعمدوا إلى إقرار نصٍ صريح يمنع المجلس الدستوري من تفسير الدستور، او يلغي البند المتعلق بهذه الصلاحية الوارد في وثيقة الوفاق الوطني.

السبب الثاني: القبول بتوسعة صلاحية المجلس الدستوري بموجب قانون عادي

يتولى المجلس الدستوري وفق المادة 19 من الدستور مراقبة دستورية القوانين، لكن المادة 18 من قانون إنشاء المجلس الدستوري رقم 250 تاريخ 1993/7/14 قد أضافت إلى صلاحياته الرقابة على سائر النصوص التي لها قوة القانون.

لم يرد في اجتهاد المجلس الدستوري تحديداً النصوص التي لها قوة القانون، ولكن من المتعارف عليه فقهاً أن أبرز النصوص التي لها قوة القانون هي المعاهدات الدولية، مشاريع القوانين المنفذة بمراسيم، والمراسيم الاشتراعية.

أ- المعاهدات الدولية: بالنسبة للمعاهدات التي لها قوة القانون فإن منها ما يقرّ بموجب مراسيم صادرة عن مجلس الوزراء، سنداً المادة 52 من الدستور التي تنصّ على أن: "يتولى رئيس الجمهورية المفاوضة في عقد المعاهدات الدولية وإبرامها بالاتفاق مع رئيس الحكومة ولا تصبح مبرمة إلا بعد موافقة مجلس الوزراء... فهل تخضع هذه المراسيم لرقابة المجلس الدستوري لكونها تتمتع بقوة القانون؟

ب- مشاريع القوانين المنفذة بمراسيم: بعد أن وزَّع الدستور اللبناني الاختصاصات فيما بين سلطات الدولة، وحصر السلطة التشريعية بمجلس النواب، ارتأى أنَّ حالة الضرورة تبرّرُ إقدام السلطة التنفيذية على إصدار مراسيم تدخل في اختصاص المشترع، فعمد إلى تنظيم هذه الحالة في المادة 58 من الدستور التي أجازت للحكومة في حالة الاستعجال إصدار مشروع القانون بموجب مرسوم عند توافر الشروط التي وضعتها هذه المادة. وعن الطبيعة الإدارية للمراسيم الصادرة وفقاً للمادة 58 من الدستور نجد تأييداً في اجتهاد المجلس الدستوري اللبناني الذي ساوى بين المراسيم العادية والمراسيم الصادرة وفقاً للمادة 58 من الدستور[50]، ولكن لا يستقى من هذا الحكم أن هذه الأعمال لا تخضع لرقابته.

ج- المراسيم الإشتراعية: تتمتع المراسيم الاشتراعية بقوة القانون والقدرة على تعديل او إلغاء قانون صادر عن مجلس النواب، إلا أنها احتفظت وفقاً للمعيار الشكلي بطبيعة القرار الإداري بسبب صدورها عن السلطة التنفيذية وتخضع بالتالي لرقابة مجلس شورى الدولة إلى أن تقترن بالإقرار من السلطة التشريعية[51]، ولا يكون هذا الإقرار شرطاً لنفاذ المرسوم الإشتراعي الذي تكون له قوة القانون بمجرد صدوره حتى قبل المصادقة عليه من المجلس النيابي[(52)]. وبسبب عدم ارتكاز المراسيم الاشتراعية إلى أيِّ أساسٍ دستوري قضى المجلس الدستوري اللبناني أن أي تفويضٍ للصلاحية التشريعية هو غير دستوري، واستند في اجتهاده إلى مبدأ سمو الدستور الذي

---

50. م.د. قرار رقم2001/1 تاريخ2001/5/10 الصادر في طلب ابطال الفقرة (ثالثاً) من المادة الاولى من القانون رقم 295 تاريخ 2001/4/3.

51. مجلس القضايا قرار رقم92/14- 93 تاريخ19 تشرين الثاني 1992، القاضي يوسف سعد الله الخوري / الدولة – القاضي جوزف شاوول، م.ق.إ 1994ص15.

52. م.ش. قرار رقم255 تاريخ 3 تشرين الثاني 1959، فريد خضير/ الدولة - وزارة الأشغال العامة، م.إ.1960 ص34.

ينجم عنه ان على كل سلطة عامة انشأها الدستور ان تمارس اختصاصها المحجوز لها في احكامه بنفسها وانه لا يجوز لها ان تفوض سلطة اخرى في ممارسة هذا الاختصاص الا اذا سمح الدستور بهذا التفويض بموجب نص صريح [53]، وبحسب هذا الاجتهاد فإن التفويض التشريعي غير دستوري وهو يخضع لرقابة المجلس الدستوري، لكن إذا افترضنا أن مجلس النواب فوّض الحكومة صلاحية إصدار مراسيم اشتراعية ولم يتمّ الطعن في قانون التفويض، فهل يقبل المجلس الدستوري الطعن في هذا المرسوم الاشتراعي؟.

نخلص مما تقدّم أن مجلس النواب بموجب قانون عادي قد أضاف إلى صلاحية المجلس الدستوري المقررة في الدستور صلاحية الرقابة على دستورية النصوص التي لها قوة القانون وهي وفق ما تقدّم أعلاه مراسيم صادرة عن مجلس الوزراء.

إذًا كيف يكون مقبولاً توسعة صلاحية المجلس الدستوري، ثمّ لا يكون مسموحاً تطبيق النص الأساسي الذي أقرّ إنشاء المجلس الدستوري -نعني به وثيقة الوفاق الوطني - ونمتنع عن تطبيق البند الذي أقرّت به صلاحية هذا المجلس بتفسير الدستور!.

السبب الثالث: وثيقة الوفاق الوطني لها قوة الدستور

من المسلم به أن ما أدرج في متن الدستور من بنود الميثاق الوطني، قد اكتسبت بهذا الإندماج قوة النص الدستوري، بل هي ذاتها أضحت الدستور. لكن السؤال هو حول البنود التي استبعدت ولم تُدرج في الدستور او في مقدمته.

فإذا اعتبرنا ان احكام هذه الوثيقة تتمتع بقيمة دستورية وجب ضمها الى ما يسمى بالكتلة الدستورية"، أما اذا قلنا إن احكام هذه الوثيقة لا تتمتع بقيمة دستورية، فإن بإمكان المشرع سن قوانين مخالفة لها وتكون بمنأى عن رقابة المجلس الدستوري. والواقع ان الرأي منقسم حول مدى اعتبار احكام هذه الوثيقة تتمتع بقيمة دستورية ام لا. يقول الدكتور ادمون نعيم [54] ان وثيقة الطائف لا تلزم الدولة اللبنانية ولا مؤسسات الدولة اللبنانية، صحيح انها طرحت على المجلس النيابي، والمجلس النيابي وافق عليها، انما الموافقة المذكورة ليست بالقانون ولا يمكن بشكل من الاشكال ان تعتبر ملزمة للدولة اللبنانية بأية مؤسسة من مؤسساتها.

بالمقابل هناك وجهة نظر مغايرة تعطي لأحكام الوثيقة قيمة دستورية، وهي تستند في موقفها إلى الحجج الاتية:

1. بعد التصديق على وثيقة الوفاق الوطني، جرى تكليف الدكتور سليم الحص تأليف حكومة الوفاق الوطني بتاريخ 1989/11/13. وقد جاء في كتاب التكليف الذي وقعه الرئيس الراحل رينيه معوض :"ان رئيس الجمهورية، بناء على الدستور، التزاماً بوثيقة الوفاق الوطني، يكلف الرئيس سليم الحص بتشكيل حكومة الوفاق الوطني...". ومعنى ذلك أن تشكيل الحكومة إنما تمّ

---

53. م.د. قرار رقم2002/1 تاريخ 2002/1/31 الصادر في مراجعة إبطال القانون رقم 2001/379 "الضريبة على القيمة المضافة"، ج.ر. عدد 8، تاريخ 2002/2/7، ص871.

54. ادمون نعيم، دراسة في جريدة **الديار** عن التطبيق العملي لوثيقة الوفاق الوطني من حيث المبادئ التي ادخلت على الدستور، عدد 1996/11/4

وسيم وهبة- القيمة الدستورية لاتفاق الطائف، **السفير**،18 آذار 2005.

بالاستناد إلى نصّين لهما الطبيعة الدستورية ويتمتعا بالقوة الإلزامية، وإلا لما كان من حاجة للارتكاز على وثيقة أدبية لا قيمة لها.

2. جرى تعديل الدستور عام 1990 حيث جاء في عنوان القانون الدستوري رقم 18 الصادر في 1990/9/21 "القانون الدستوري الرامي الى اجراء تعديلات على الدستور تنفيذاً لوثيقة الوفاق الوطني". وهذا يعني ان الدستور قد عدّل تنفيذا لوثيقة الوفاق الوطني، وهذا إن دل على شيء، فإنه يدل على ان الدستور قد عدّل وفقا لقانون مساو له في سلم البناء القانوني الذي تتألف منه القواعد القانونية في لبنان[55]. إن قانون البث التلفزيوني والإذاعي رقم 353 تاريخ 1994/7/28 قد أوجب على المؤسسات الإعلامية الالتزام بوثيقة الوفاق الوطني ومقتضيات العيش المشترك والوحدة الوطنية. إن إدراج هذه الوثيقة في متن قانون يكون قد حصّنها من الإلغاء ومنحها قوة هذا القانون على الأقل، وإن كنّا نرى بأن هذا القانون يتحدث عن مبادئ عليا يتعذّر القول بأن لها قوة أقل من قوة النص الدستوري.

إن القانون رقم 57 تاريخ 1991/5/29 المتعلق بالإجازة للحكومة إبرام معاهدة الأخوة والتعاون والتنسيق بين لبنان وسوريا، قد نصَّ على أن هذه المعاهدة قد أبرمت استجابةً لتطلعات شعبي البلدين تحقيقاً للميثاق الوطني اللبناني الذي صدقه المجلس النيابي بتاريخ 1989/11/5. ونكرر ما ورد أعلاه، ونضيف بأن الفقه والاجتهاد يتحدثان عن سمو المعاهدة على القانون، ولهذا فإن إقرار اتفاقية تنفيذاً لوثيقة الوفاق الوطني يحصّن هذه الوثيقة من الإلغاء ويرفع بنودها إلى مرتبة المعاهدة على الأقل أو تسمو على هذه المعاهدة فيكون لها قوة النص الدستوري.

يتضح مما تقدم ان وثيقة الوفاق الوطني لها قيمة دستورية، بل وُصِفت الوثيقة وبحقٍّ أنها "من حيث الجوهر نص تأسيسي سوبر – دستوري، فهي ليست معاهدة او اتفاقاً بين دولتين (لبنان وسوريا) بل هي عقد حياة بين اللبنانيين برضى ومباركة دولية، ولا ينتقص من قيمتها أنها تسوية مرحلية وليست حلاً نهائياً للمسألة اللبنانية"[56].

وبحسب الوجهة الأخيرة الراجحة الحجج، فإنه يكون للبند الذي ينيط بالمجلس الدستوري صلاحية تفسير الدستور قوة النص الدستوري.

نخلص من كلّ ما تقدّم أن صلاحية المجلس الدستور لم تعد مقتصرة على الصلاحية الواردة في المادة 19 من الدستور بل أضيف إليها صلاحية الرقابة على النصوص التي لها قوة القانون، وبتوسعة صلاحية المجلس الدستوري بموجب قانون عادي يكون من بابٍ أولى تطبيق النص الموجود المتعلق بصلاحية تفسير الدستور بخاصةٍ وأن هذا البند الوارد في وثيقة الوفاق الوطني لا زال مرعي الإجراء لم يلغَ صراحة ولا ضمناً، وله كما أثبتنا قوّة النص الدستوري.

سادساً: التجارب الدولية في مجال تفسير الدستور

إن السعي لإيجاد هيئة يناط بها تفسير الدستور إنما يرتبط بوجود حاجة إلى من يتولى هذه المهمة بسبب كثرة المنازعة حول تفسير المواد الدستورية وما ينعكس ذلك على أداء السلطات الدستورية، ذلك أن غالبية مواد الدستور إنما تتصل بتكوين السلطات الدستورية والمحلية وأداء هذه السلطات لصلاحياته والعلاقة فيما بينها.

---

55. وسيم وهبة، القيمة الدستورية لاتفاق الطائف، **السفير**،18 آذار 2005.

56. نبيل خليفة، الطائف بين الانقلاب عليه والعودة إليه، **النهار**، 18 أيار 2005.

لذلك فإن الدول التي لا تشهد منازعات بين الجهات المناط بها تطبيق الدستور، لا تحتاج إلى البحث عن مرجعية تتولى تفسير النص الدستوري، والسبب ان كل سلطة دستورية تؤدي صلاحياتها كما هي محددة في الدستور متحصنة بمبدأ دستورية أعمالها، وملتزمة بمبدأ فصل السلطات وتوازنها وتعاونها فلا تتعدى على صلاحية سلطة دستورية أخرى ولا تعرقل أعمالها.

وأما في الدول التي تكثر فيها المنازعة خلال تطبيق النصوص الدستورية أو حول صلاحيات الجهات الدستورية، وما ينعكس هذا النزاع على حسن أداء المؤسسات الدستورية لدورها، فإن هذه الدول تسعى لمنح هيئة دستورية صلاحية تفسير نصوص الدستور.

وإذا كانت الدول الأوروبية لم تفكر في تكليف هيئة دستورية بصلاحية تفسير الدستور لعدم الحاجة لذلك بسبب التزام هذه الدول بأسس الحكم الديمقراطي السليم، بالمقابل فإن الدول التي تحاول ولوج باب الدول الديمقراطية القائمة على حكم الدستور والقانون، والتي ترغب في التخفيف من أزمات الحكم، تسعى لإنشاء هيئة يناط بها تفسير الدستور.

وحيث أن معظم دول العالم متجهة نحو إنشاء مجالس للرقابة على دستورية القوانين ودستورية تكوين السلطات الدستورية، فإن الدول التي ترغب في منح صلاحية تفسير الدستور إلى هيئة مختصة فهي لن تجد أفضل من المحكمة الدستورية أو المجلس الدستوري لتنفيذ هذه المهمة. وفعلاً نجد أن كافة الدول التي أقرت إنشاء هيئة تتولى تفسير الدستور، قد منحت هذه الصلاحية لهيئة قضائية وهي المحكمة الدستورية، مع فارق لناحية حجم الصلاحيات التي تناط بهذه الهيئة التي كانت مختلفة بين دولة وأخرى، ونستعرض بعض المواد الدستورية ذات الصلة بصلاحية تفسير الدستور:

- الكويت الدستور الكويتي لم يحدد صلاحيات ولا تسمية الهيئة المنوط بها النظر في دستورية القوانين والأنظمة، بل ترك للمشترع تحديد هذه الهيئة وصلاحياتها[57]، فصدر القانون رقم 14 لسنة 1973 الذي نصّ على إنشاء محكمة دستورية تختص دون غيرها بتفسير النصوص الدستورية وبالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين والمراسيم بقوانين واللوائح وفي الطعون الخاصة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة أو بصحة عضويتهم، ويكون حكم المحكمة الدستورية ملزماً للكافة ولسائر المحاكم.

- الأردن: تفسير الدستور كان منوطاً بالمجلس العالي لتفسير الدستور إلى أن صدرت التعديلات الدستورية لعام 2011 الذي أنشأ محكمة دستورية وحدد صلاحياتها في المادة 59 من الدستور الجديد، وأناطت الفقرة الثانية من هذه المادة بالمحكمة الدستورية حق تفسير نصوص الدستور إذا طلب إليها ذلك بقرار صادر عن مجلس الوزراء أو بقرار يتخذه أحد مجلسي الأمة بالأغلبية ويكون قرارها نافذ المفعول بعد نشره في الجريدة الرسمية.

---

57. الدستور الكويتي المادة - 173: " يعين القانون الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين و اللوائح, ويبين صلاحياتها و الإجراءات التي تتبعها ويكفل القانون حق كل من الحكومة وذوي الشأن في الطعن لدي تلك الجهة في دستورية القوانين و اللوائح وفي حالة تقرير الجهة المذكورة عدم دستورية قانون أو لائحة يعتبر كأن لم يكن".

- الإمارات العربية المتحدة: أناط الدستور بموجب الفقرة الرابعة من المادة 99 منه بالمحكمة الاتحادية العليا صلاحية تفسير أحكام الدستور إذا ما طلبت اليها ذلك إحدى سلطات، أو حكومة إحدى الإمارات. ويعتبر هذا التفسير ملزما للكافة.

- السودان: نصّت المادة 122 من الدستور السوداني على أن تكون المحكمة الدستورية حارسة لهذا الدستور ودستور جنوب السودان ودساتير الولايات وتعتبر أحكامها نهائية وملزمة، وتتولى تفسير النصوص الدستورية بناءً على طلب من رئيس الجمهورية أو الحكومة القومية أو حكومة جنوب السودان أو حكومة أي ولاية أو المجلس الوطني أو مجلس الولايات.

- العراق: حددت المادة 90 من الدستور العراقي اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة وتفسير نصوص الدستور.

- فلسطين: نصّت المادة 94 من النظام الأساسي في فلسطين على أن تشكل محكمة دستورية عليا بقانون وتتولى النظر في دستورية القوانين واللوائح أو النظم وغيرها، وتفسير نصوص القانون الأساسي والتشريعات.

- مصر: نصّت المادة 192 من الدستور المصري الجديد لعام 2014 على أن تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين، واللوائح، وتفسير النصوص التشريعية. وبحسب النص فإن تفسير الدستور لا يدخل ضمن صلاحية المحكمة الدستورية العليا في مصر بل منحصرة صلاحيتها بتفسير القوانين العادية.

***

نختم بما كتبه د. عصام سليمان إن تفسير الدستور من قبل مجلس النواب لابد من ان يتأثر بالخلافات القائمة بين الكتل البرلمانية الممثلة لقوى سياسية، التي قد تكون مصالحها متضاربة ومنطلقاتها الإيديولوجية متناقضة، ما يؤدي إلى خلاف بشأن تفسير نص دستوري وعدم إمكانية التوصل إلى تفسير موحد معبّر عن حقيقة معنى النص، او إلى التوصل إلى تسوية سياسية قد تؤدي إلى تفسير النص بما لا يعبّر عن مضمونه الحقيق. وقد أكّدت التجربة ذلك وبات من الضروري البحث عن مخرج للمشكلة الناجمة عن الخلاف بشأن تفسير نص دستوري، وذلك من أجل استمرارية انتظام أداء المؤسسات الدستورية والحفاظ على المصلحة الوطنية العليا.

المخرجات للخلافات حول تفسير الدستور يكون باللجوء إلى مرجعية دستورية مستقلة لها صفة قضائية مهمتها الأساسية الحفاظ على احترام الدستور، وهذه المرجعية في لبنان هي المجلس الدستور. وإن منح المجلس الدستوري صلاحية تفسير الدستور، عندما يصبح التفسير موضع خلاف، لا يؤدي إلى النيل من صلاحية مجلس النواب وسلطته إنما يؤدي إلى تعزيز هذه السلطة لأنه يشكّل مخرجاً للأزمة الناجمة عن الخلاف حول تفسير الدستور، والتي قد تضعف سلطته و قد تقوده إلى الشلل، كما أن المجلس الدستوري لن يكون باستطاعته التدخل في تفسير الدستور إلا بطلب من مجلس النواب نفسه من خلال مراجعة موقعة من عشرة نواب على الأقل أو من كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء بحيث يبقى لمجلس النواب وللجهات الدستورية المعنية بتعديل الدستور، القدرة على تعديل النص الدستوري، إذا ما

رأت ذلك ضروريًا، في ضوء التفسير الذي جاء به المجلس الدستوري، فيلعب مجلس النواب دوره في هذه الحالة كسلطة تأسيسية [58].

بكل الأحوال، فإن ما كتبناه هو مجرد فرضية مبنية على تحليل منطقي، وإن بيان صحتها متوقف على خطوة واجبة تتمثل بتقديم الجهة ذات الصفة مراجعة أمام المجلس الدستوري طالبةً بموجبها تفسير نصٍ دستوري.

58. عصام سليمان، تفسير الدستور، مرجع سابق، ص 377.

11

دور القاضي الدستوري في مراقبة القوانين المالية العامة

الدكتور فوزات فرحات
أستاذ في كلية الحقوق في الجامعة اللبنانية

على الرغم من أهميتها الاستراتيجية والاقتصادية في حياة الدول، فإن القوانين المالية تبقى في نهاية المطاف شأنها شأن القوانين العادية تخضع لمراقبة المجلس الدستوري، ونسارع إلى القول بأن أهمية هذه القوانين وحساسيتها في بعض الأحيان تدفعان بالمعارضة لعرضها على تمحيص القاضي الدستوري[1]. وهنا يقوم هذا الأخير بمطابقة هذه القوانين للدستور، وخصوصاً للقواعد الاقتصادية الدستورية[2]، الواردة أصلاً في مقدمة الدستور[3]، وبالتالي فإذا شابت هذه القواعد مخالفات فاضحة تفتّحت أمام هذا القاضي مرحلتان اثنتان:

المرحلة الأولى: يراقب فيها القاضي الدستوري مدى مطابقة القانون المالي لبعض القواعد الدستورية الجوهرية والإجرائية، سواء الموجودة منها في مقدمة الدستور أم تلك التي أنشئت بقراراته المختلفة، فإزاء تلك الواردة في مقدمة الدستور لا يستطيع القاضي الدستوري على سبيل المثال، المرور مرور الكرام –وخصوصاً في القضايا المالية- عن القواعد التي تتجاهل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام 1789 ومفاعيلها؛ لاسيما تلك المتعلقة بمبدأ مساواة المواطنين أمام الضريبة (المادة 13)؛ أو حتى مشروعية الضريبة المنصوص عليها في المادة 14 من هذا الإعلان.

- **المرحلة الثانية**: يبسط فيها القاضي الدستوري رقابته على القانون المالي ومدى مطابقته لأحكام الدستور، وخصوصاً إذا ما تضمن هذا القانون بعض المواد التي لا تمت بصلة لا

---

[1]. هذا ما لمسناه في القرار الأخير للمجلس الدستوري اللبناني رقم 2017/5 والذي طعن به عدد من النواب المعارضين لفرض ضرائب معينة بغية تمويل السلسلة.

[2]. قد يكون منح دور اقتصادي للقاضي الدستوري فيه الكثير من المغامرة والتردّد، هذا إذا لم نقل بالتهوّر. وهذا نابع من كون العلاقة بين الدستور والاقتصاد هي علاقة غير طبيعية، فالعالم الاقتصادي هو من صنيعة الشخص الطبيعي الذي ينحصر همّه في تحقيق مصلحته الخاصة، في حين يكاد ينحصر دور الدستور في إدارة العلاقة بين السلطات العامّة في الدولة كخطوة لا بد منها نحو تثبيت أسس الديمقراطية بعيداً من أية منفعة شخصية، لكن هذه المقولة لم تعد تصح اليوم، إذ إن العولمة أسهمت في خلق جوّ من التداخل بين معظم القطاعات الاقتصاديّة والاجتماعية بحيث أصبح من الضرورة إعادة تنظيم هذه القطاعات الاقتصادية المختلفة على أسس التضامن الاجتماعي La cohésion sociale النمو الاقتصادي La croissance économique، وقواعد الماليّة العامة Les règles des finances publiques.

[3]. كحرية التملك droit de propriété، حرية المبادرة Liberté d'entreprendre، حرية المنافسة Liberté de concurrence...

من قريب أو من بعيد لقانون الموازنة[4]. وفي كلتا المرحلتين فإن مفاعيل هذه الرقابة تختلف بحسب المخالفة لأحكام الدستور، فرقابة القاضي الدستوري تكون صارمة إزاء القانون المالي الأساسي، التعديلي أو التصحيحي ومدى مطابقتهما لأحكام الدستور وخصوصاً من الناحية الجوهرية والأساسية[5]. بالمقابل، إذا ظهر بعض التناقض بين أحكام كل من الدستور والقانون المالي فإن القاضي هنا لن يتردّد في قبول الطعن إما جزئياً في بعض أحكام هذا القانون[6]، وإمّا كليًّا، أي رد القانون برمته إلى السلطة التشريعيّة[7].

إن التطور الاقتصادي المتسارع أثر إلى حد بعيد على دور الدولة التي أصبحت تتمتّع بأهداف ومهمات أكثر توسعاً دفعها وبشكل قوي على تغيير أسس المجتمع ليصبح أكثر تأقلماً وتقدماً عما كان عليه في الماضي؛ وهذا يعني بروز دور جديد للمالية العامّة أكثر طموحاً وأكثر أهمية عما كان عليه من قبل؛ فالمالية العامة أصبحت من الآن فصاعداً الأداة الرئيسية لسياسة اقتصادية، اجتماعية واحدة. إن التداخل الذي نشهده اليوم بين المالية العامة ومعظم القطاعات الاقتصادية والذي نجد أساساً له في بعض مواد الدستور، ترك بصماته على عموم العمليات الاقتصادية، وهذه الأخيرة أصبحت بحاجة إلى منظم لها، ومن هنا كانت نظرتنا الإيجابيّة للقاضي الدستوري وللدور الاقتصادي الذي يمكن أن يلعبه في هذا المضمار. صحيح أن أثر هذا القاضي قد يخفت إزاء التصرفات الفردية الاقتصادية، لكن دوره يشع من جديد، فهو قاضي الانتظام العام الاقتصادي، قاضي المصلحة العامة يراقب دستورية بعض القوانين ويقدّر مدى مساهمتها في تدعيم وتنظيم الحياة الاقتصادية العامة[8].

إن التداخل المتزايد للقاضي الدستوري في الحياة الاقتصادية كان نتيجة لهذه "النكهات" الاقتصادية المتزايدة في معظم دساتير دول العالم. فبفضل حرية التجارة والصناعة liberté de commerce et d'industrie وحرية المنافسة Liberté de concurrence، وحرية المبادرة

---

4. المجلس الدستوري الفرنسي على سبيل المثال لم يتوان في أكثر من قرار له عن الإشارة إلى عدم دستورية فصول في قوانين المالية لكونها لا تتصل بالمالية العامة. من بين هذه القرارات نشير خصوصاً إلى القرار رقم 27 أيلول 1973 والقرار رقم 28 أيلول 1976. كما صرح بعدم دستورية فصول لعدم توفرها على الصفة المالية. علماً بأن المجلس يثير عدم الدستورية في هذه الحالة من تلقاء نفسه. فوجود مثل هذه الأحكام في قانون الموازنة يعتبر من الأسباب المتعلقة بالنظام العام في القضاء الدستوري راجع:

C.C. 29 déc. 1999, 361 DC, RFDC, P. 176 note Philip (L).

راجع أيضاً:

Lalumiere (P) « Un domaine nouveau de l'intervention du Conseil constitutionnel: Les dispositions constitutionnelles à caractère financier et budgétaire, Revue *Pouvoir*, Paris, 1980, p. 56.

وأيضاً راجع

Loïc (Ph), *Finances Publiques*, CUJAS, Paris 1992, P. 242 ets.

5. كمخالفة هذه القوانين لقاعدة دستورية صريحة.

6. هذا ما جرى بالفعل في قانون الرسم على القيمة المضافة حيث أبطل المجلس الدستوري بعض مواد هذا القانون.

7. كالقانون رقم 2017/5 تاريخ 2017/9/22.

8. كقانون الشراكة بين القطاع العام والخاص/ قانون الخصخصة...

Liberté d'entreprendre تمكنت المصانع والشركات الكبرى الفرنسية من اللجوء لحق استعمال الأسئلة الأولية الدستورية للدفاع عن مصالحها وحرياتها[9].

إن هذا "الغزو" الاقتصادي الذي بدأ يترسخ اليوم أسهم إلى حد بعيد في إبراز الدور الاقتصادي للقاضي الدستوري، بحيث لم يعد هذا الدور محصوراً فقط في حماية الحريات الاقتصادية وإنما تعدّى ذلك إلى مهمة تصحيح بعض نتائج العمليات الاقتصادية، وذلك بإعادة تنظيمها من الناحية القانونية والاجتماعية. صحيح أنه وكما قال السيد ميشال روكار Michél Rocard رئيس وزراء فرنسا الأسبق بأنه "لا يمكن تغيير الاقتصاد بمرسوم" «L'économie ne se change pas par décret». لكن التغييرات الكبيرة التي حدثت على المستوى الاقتصادي وتزايد سلطة الفعاليات الاقتصادية على المؤسسات السياسية أدى إلى انحسار دور السلطة التشريعية، فغدت الحكومة هي صاحبة القرار الفعلي في الشؤون المالية والاقتصادية[10]. وهنا تدخل القاضي الدستوري ليوازن بين ضرورة الحفاظ على الصلاحيات المالية للحكومة بشأن تحضير الموازنة، ولكن مع الأخذ بعين الاعتبار مشروعية هذه الصلاحيات التي تأخذها من البرلمان. ونحن لا نجافي الحقيقة بالقول أن الدستور قد حصر بالحكومة الحق برسم السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة، ولكن بالاتفاق مع البرلمان الممثل الشرعي والوحيد لمختلف أطياف المجتمع. هذا التشديد من قبل القاضي الدستوري على ضرورة مشاركة البرلمان في استمرارية الحياة على المستوى الوطني تجلى في تكريسه للقيمة الدستورية لمبادئ الموازنة (قسم ثانٍ) من جهة، وفي تأكيده ضرورة مطابقة القوانين الماليّة للدستور (قسم أول) من ناحية ثانية.

1

---

[9]. خصوصاً بعد التعديل الدستوري في عام 2008.
إن الدستور اللبناني على سبيل المثال يشدّد على أن النظام الاقتصادي في لبنان هو حر يكفل المبادرة الفرديّة والملكية الخاصة. كما يشدد على الإنماء المتوازن للمناطق ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً. وهذا الأخير هو ركن أساسي من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام. أما في فرنسا فقد أعطى المجلس الدستوري لحرية المبادرة القيمة الدستورية وتتمحور ضمن ثلاثة حقائق متنوّعة:

1. الوقوف على الأنشطة الاقتصادية المتنوعة:
2. هيكلية المشغلين في السوق وطريقة تكوين رأسمالهم.
3. التشغيل الحر للمؤسسات والحماية الاقتصادية.

…. Le Conseil constitutionnel français a reconnu la valeur constitutionnelle de la liberté d'entreprendre dont il n'a cessé d'entendre d'applicabilité, en fait, la liberté d'entreprendre reconnue aujourd'hui quatre réalités différentes :

L'accès aux activités économiques d'établissements de la structure des opérateurs sur le marché et la composition de leur capital, le fonctionnement des entreprises et la protection des débouchés économiques. Voir Niewinski (S), *Droit public des affaires*, Ed. Monchrestier, 2012, p. 51 et s.

[10]. أسباب انحسار سلطة البرلمان في هذا المضمار في كتابنا: "**المالية العامة: الاقتصاد المالي**، دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات العربية والعالمية"، الطبعة التاسعة، 2016، ص 85 وما يليها.

ضرورة مطابقة القوانين المالية للدستور

إن أي نص قانوني تصوت عليه السلطة التشريعية لا بد من أن تعتريه مجموعة من النواقص لا تظهر إلا عند المباشرة بتطبيقه، وهنا يبرز دور القاضي الدستوري في هذا المجال[11].

بالتالي فالرقابة الدستورية على القوانين المالية جاءت لإبراز تلك الخروقات وبعض التجاوزات غير الدستورية والتي نلمسها بين الفينة والأخرى في بعض القوانين المالية. لكن الواقع اللبناني يظهر لنا وبشكل ساطع ضعف المنتوج القضائي للمجلس الدستوري في هذا المجال. وهذا عائد بالطبع إلى أن معظم القوانين وخصوصاً المالية منها تمر عادةً من دون أي طعن باستثناء القليل منها. وتفسير ذلك قد نجده في كيفية التشريع التي تتم في لبنان. إن عملية إصدار قانون ما في لبنان تتم غالباً كنتيجة لتوافق بين الرئاسات الثلاث[12]. وهذا يعني أنها لا تمارس حقها بالطعن إلا نادراً؛ إذ قلما يستعمل رئيس الجمهورية هذا الحق، وقد يكون ذلك لاعتبارات تتعلق بمركزه المعنوي ولقدرته على الحفاظ على احترام الدستوري عن طريق رده للقانون ضمن المهلة المحددة لإصداره إلى مجلس النواب أو الطعن به مباشرة أمام المجلس الدستوري؛ من جهته فإن رئيس مجلس النواب لا يلجأ عادة للطعن في القوانين لأنه يعتبر مبدئياً في الأنظمة البرلمانية رئيس الأكثرية النيابية التي وافقت على اقتراح أو مشروع القانون[13]؛ وأخيراً، فإن رئيس مجلس الوزراء يمتنع بدوره عن مراجعة المجلس الدستوري لأن معظم التشريعات هي من إعداد مجلس الوزراء. وأخيراً، فإن إمكانية الطعن عبر النواب العشرة التي يوجبها القانون فإنها قد لا تتوافر في بعض الأحيان[14]، وحتى، ولو توافرت فقد يتم ذلك إمّا بشق النفس[15]، وإما بعد انتهاء مهلة الطعن (15 يوماً) المنصوص عليها في القانون رقم 93/205، قانون إنشاء المجلس الدستوري باعتبارها من الانتظام العام[16]. أضف إلى ذلك ان الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري اللبناني ليست رقابة لاحقة بالمعنى الحقيقي للكلمة، فهي تعتبر لاحقة من الناحية النظرية المجردة فقط، وقطعاً ليست من الناحية العملية التطبيقية. إن الرقابة اللاحقة التي هي من أسس وخصائص الرقابة القضائية بالمعنى الصحيح للكلمة هي تلك الرقابة التي لا تقتصر مهمتها فقط على إصدار القانون ونشره،

---

[11]. لا يقتصر دور القاضي فقط على إبراز ثغرات القانون المحال عليه، وإنما أيضاً سد النواقص في حال انتفاء النص. إذ لا اجتهاد عند وضوح النص.

[12]. هذا ما نلمسه بشكل خاص في قوانين الموازنة حيث أن التوافق على الأهداف والخطوط العريضة ينسحب على التصويت على مشروع هذا القانون وذلك بفترة زمنية قصيرة نسبياً وبأكثرية ساحقة.

[13]. راجع قباني (خالد)، "القضاء الدستوري: التجربة الجزائرية والتجربة اللبنانية في الرقابة على دستورية القوانين، دراسة مقارنة"، المجلس الدستوري، **الكتاب السنوي 2007-2010**، ص 267.

[14]. هذا ما حدث بالفعل في القرار رقم 98/1 تاريخ 1998/2/25 حيث رد المجلس الدستوري المراجعة شكلاً كونها مقدمة وموقعة من ثلاثة نواب فقط. وكان موضوع هذه المراجعة يتمثل في طلب تعليق وإبطال قانون الموازنة العامة لسنة 1998.

[15]. هذا ما حدث فعلاً في الطعن بالقانون رقم 45 الصادر بتاريخ 2017/8/21 والمنشور في الجريدة الرسمية العدد 37 تاريخ 2017/8/21.

[16]. رد المجلس الدستوري بقراره رقم 96/2 تاريخ 96/9/5 المراجعة التي تقدم بها عشرة نواب والمتعلقة بقانون الموازنة العامة للعام 1996 لورودها خارج المهلة القانونية، إذ أنه وبعد أن تأكد المجلس الدستوري أن مندوب المجلس النيابي قد تسلم الأعداد العائدة للملحق رقم 7 من الجريدة الرسمية لعام 1996 تاريخ 96/2/26 وإن هذا التسلّم ممهور بتوقيعه، رد المراجعة التي قدمت بتاريخ 15 آذار لورودها خارج مهلة الخمسة عشرة يوماً القانونية، أي بعد يومين من انتهاء المهلة.

بل وبعد تطبيقه أيضاً، ومن خلال الممارسة العملية والتطبيقية المستمرة للقانون في الزمن[17]. وهذا هو وضع الرقابة القضائية في الولايات المتحدة الأميركية لدى عموم المحاكم وعلى قمتها المحكمة الاتحادية العليا، كذلك رقابة المحاكم الدستورية في ألمانيا، النمسا، اسبانيا، سويسرا، اليونان، والمحكمة الدستورية العليا في مصر[18].

من خصائص ومزايا الرقابة القضائية بالمعنى الكامل أنها لاحقة بمعنى، أنها تتحقق بعد تطبيق القانون في الواقع الحي اللانهائي في مشاكله التطبيقية التي تثيرها القوانين، والتي من خلالها يتبين أوجه التمايز أو خرق مبدأ المساواة بين المواطنين أمام القانون وفي الحقوق والواجبات[19]، إن مثل هذه الأمور التي أثرناها أعلاه لا تؤسس برأينا وبكل صراحة لحماية لازمة لميدان القانون ضد تجاوزات التنفيذ، يتوجب علينا طرح السؤال التالي، هل استطاع المجلس الدستوري اللبناني تعزيز وتحقيق وحماية حقوق المواطنين في قراراته عامة، وفي القرارات التي تناولت القضايا المالية بشكل خاص.

أولاً: حماية واعدة لحقوق المواطنين في المجال المالي

من المعلوم أن الدستور يضع القواعد والمبادئ العليا التي تنظم سلطات الدولة وتضمن حريات الأفراد، ومن ثم فإنه يجب أن تعلو أحكام الدستور ليس فقط على قرارات السلطة التنفيذية، بل وأيضاً على القوانين التي تقرّها السلطة التشريعية[20]. وهذا ما أراده بالفعل المشرع من وراء إنشائه للمجلس الدستوري، إذ أنه لم يحصر هدفه فقط في مراقبة دستورية القوانين، بل وبإعطائه دوراً متقدماً في حماية حقوق المواطنين. فالرقابة على دستورية القوانين بشكل عام وعلى القوانين المالية بشكل خاص تستهدف أكثر ما تستهدف أمرين اثنين:

الأمر الأول: ويتمثل من زاوية الرقابة نفسها ومدى الالتزام الحرفي بنصوص الدستور.

الأمر الثاني: يتمظهر من زاوية العدالة الدستورية ومدى ارتباطها بمواضيع حقوق الإنسان والحريات العامة.

---

[17]. صحيح أن الرقابة المعتمدة لدى المجلس الدستوري اللبناني هي رقابة لاحقة على إصدار القانون ونشره، إذ لا تجوز إلا خلال 15 يوماً التالية لنشر القانون أو النص الذي له قوة القانون كما لا تجوز بعدها.

[18]. راجع محمد رفعت عبد الوهاب، **رقابة دستورية القوانين والمجلس الدستوري اللبناني**، الدار الجامعية، 2000، ص 14 وما يليها.

[19]. أبدى البعض خشيته من ترتيب حقوق مكتسبة قد تهدر وتضيع وخصوصاً إذا ما امتدت مهلة مراجعة المجلس الدستوري أكثر من خمسة عشر يوماً على نشر القانون، لأنه وحتى مع إطلاق هذه المهلة، وتعاصر ذلك مع الأخذ بنظام الدفع الفرعي من الأفراد، فإنه من السهولة بمكان إيجاد حل، كتحديد وتقييد الأثر الرجعي للقرار بعدم دستورية القانون وإبطاله، حماية للاستقرار والحقوق المكتسبة، وقد يكون الحل كذلك بإلغاء الأثر الرجعي وجعل أثر البطلان مباشراً كحاصل عام، باستثناء الخصم مقدم الدفع الفرعي حتى يستفيد من الأثر الرجعي وتبقى له مصلحة في إبداء الدفع أصلاً بعدم دستورية القانون. وهذا ما أخذ به المشرع المصري في قانون 1998، راجع محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 299 و 388.

[20]. إذ أنه ومهما كانت هذه السلطة ممثلة للشعب إلاّ أنها تبقى في نهاية المطاف مجرد سلطة منشأة تجد أساس وجودها وصلاحياتها في نصوص الدستور الأعلى الذي أسسها. راجع محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص14 وما يليها.

في كلا الأمرين، فإن القاضي الدستوري يحاول إلى حد بعيد وهو ينظر في دستورية قانون عرض عليه إلا أن يكون يقظاً وغير منقطع عن حقيقة الواقع السياسي، الاقتصادي والاجتماعي، لاسيما إذا ما كان هذا القانون المحال أمام هذا القاضي قد فرضته وقائع وأحداث خاصة. وفي هذا الإطار، وبالاستناد إلى القرار الأخير للمجلس الدستوري اللبناني رقم 2017/5 تاريخ 2017/9/22 فإننا لمسنا وبشكل واضح أن هذا المجلس قد تجاوز مسألة مراقبة حرفية النص الدستوري إلى إبراز البعد الإنساني للقوانين، وذلك من خلال التصريح بعدم دستورية كل مادة مالية تمس بحقوق المكلفين وتجانب مبدأ المساواة أمام الأعباء الضريبية المنصوص عليه في الفقرة (ج) من مقدمة الدستور والمادة 7 من الدستور[21]. علماً بأنه ومن استقرائنا لمجموع قرارات المجلس الدستوري اللبناني الصادرة في المجال المالي فإننا نلمس قلة الاجتهادات الدستورية في هذا المجال. إذ أنه وباستثناء بعض القرارات التي تطالعنا بين الفينة والأخرى[22]، فإننا نشهد قلة اللجوء للقضاء الدستوري في القوانين المالية بشكل خاص. وهذا عائد بحسب رأينا إلى توخي السرعة بالتصويت على القانون المالي نظراً لما يتضمنه من إجراءات مالية اقتصادية أو ضريبية وغيرها، هذا بالإضافة إلى أن إحالة القانون المالي على القضاء الدستوري يعتبر في بعض الأحيان مؤشراً على وجود أزمة سياسية. وعلى العموم فإن التجربة الدستورية اللبنانية أثبتت أن عرض أي قانون مالي على المجلس الدستوري لا تتم إلا بشكل استثنائي ومحصور، على خلاف ما هو عليه الأمر في فرنسا، خصوصاً بعد الإصلاح الدستوري الذي تم عام 1974[23]، بحيث أصبح العرف المتداول في الحياة البرلمانية بعد هذا التاريخ يشدد على ضرورة إحالة القوانين المالية بكل أصنافها وبشكل أوتوماتيكي على المجلس الدستوري[24] وهكذا وبفضل اجتهاداته الغزيرة وتجربته الفريدة في عقلنة المؤسسة التشريعية استطاع القاضي الدستوري الفرنسي أن يتجاوز جميع الخلافات النظرية التي استعرت حول طبيعته[25]، لينصبّ نفسه إنموذجاً يحتذى به من دول العالم.

إن تجربة المجلس الدستوري الفرنسي الرائدة وتكريسه لدولة الحق والقانون وما جسدته من ضمانات إضافية للمعارضة وللموالاة على حد سواء، وللمواطن كذلك في ميادين المحافظة على الحقوق والحريات أذابت جميع الخلافات حول دوره الجامع والمتمثل في قراراته التي تفرض

---

[21]. ... وبما أن المساواة أمام الأعباء الضريبية غير متوافرة في ما بين المكلفين بضريبة الباب الأول لاختلاف طرق احتساب الأرباح للتكليف بالضريبة على أساسها بين مكلف على أساس الربع الحقيقي ومكلف على حساب الربح المقدّر.... راجع قرار رقم 2017/5 مذكور سابقاً.

[22]. كالقرار رقم 9/2 تاريخ 1996/4/3 مراجعة متعلقة بالقانون رقم 490 الصـــادر بتاريخ 1996/2/15: الموازنة العامة والموازنات الملحقة للعام 1996، والقرار رقم 98/1 تاريخ 1998/2/25 مراجعة تتمثل بتعليق وإبطال= =قانون الموازنة العامة لعام 1998. وأخيراً القرار رقم 2001/1 تاريخ 2001/1/31 مراجعة طعناً بالقانون رقم 379 تاريخ 2001/12/14 (قانون الضريبة على القيمة المضافة).

[23]. بموجب هذا الإصـــلاح لم تعد إحالة القوانين المطعون فيها على المجلس الدســـتوري مقتصـــرة على رئيس الجمهورية، الوزير الأول، أو رئيس الجمعية الوطنية، أو رئيس مجلس الشيوخ، بل أصبحت تشمل أيضاً ستين نائباً من الجمعية الوطنية أو ستين عضواً من مجلس الشيوخ.

[24]. كقانون الموازنة العامة، الموازنات الملحقة، القانون التعديلي وقوانين التصفية.

[25]. بالفعل لم يسلم المجلس الدستوري من بعض الانتقادات القاسية، فهو إمّا ممالئ للحكومة، وإمّا يعمل على تأسيس حكومة القضاة، وأخيراً فإنه كان متهماً في أكثر الأحيان بالانحياز السياسي.

Voir Henry, *Textes constitutionnels et documents politiques*. Monchrestien, 1989, p. 26 et s.

نفسها على جميع السلطات والجهات الإدارية والقضائية[26]. إن قرارات المجلس الدستوري الفرنسي والتي يتردد صداها في قرارات زميله اللبناني رغم يفاعة تجربة هذا الأخير، تعبر وبشكل صريح عن مدى احترامها لحقوق الإنسان ولسائر المبادئ الدستورية التي كرسها، ويأتي في مقدمة هذه المبادئ: مبدأ المساواة ذو القيمة الدستورية منذ عام 1974[27].

شدد القاضي الدستوري اللبناني على أن الأخذ بمبدأ المساواة يفرض عدم غموض النص نظراً لما قد يسببه من إساءة بالغة إلى العدالة والمساواة بين المواطنين[28]، وقد لاقاه زميله الفرنسي الذي اعتبر أن وضوح القانون وتحديد الفاظه هما مبدأ دستوري. فمن ناحية مبدأ المساواة أمام القانون المنصوص عليه في المادة 6 من إعلان 1789 وضمان الحقوق الذي نصت عليه المادة 16 من الإعلان، فإنه لن يكون لهما صفة حقيقية إذا لم يتوافر للمواطنين العلم الكافي بالقواعد القابلة للتطبيق عليهم، أو إذا كانت هذه القواعد تتضمن تعقيداً مفرطاً complexité excessive بالنظر إلى قدرة المخاطبين بها على تحديد مضمونها. ومن ناحية ثانية، فإن الحق في التقاضي يمكن أن يتأثر بهذا التعقيد، إذا كان من شأنه أن يقيد ممارسة الحقوق والحريات المكفولة وفقاً للمادتين 4 و5 من الإعلان، ومن ناحية أخيرة، فإنه في المجال الضريبي، فإن تجاوز القانون مرحلة من التعقيد بحيث يغدو غامضاً وغير قابل للفهم، فإنه يكون مخالفاً للمادة 14 من الإعلان بشان مبدأ الرضاء بالضريبة[29].

إن هذه الأحكام والاجتهادات الدستورية سواء الصادرة عن القاضي الدستوري اللبناني أم الفرنسي، إنما تدل على مدى عمق واحترام حقوق الإنسان وحريات المواطنين، كما تدل أيضاً على نجاح هذا القاضي في فرض احترام هذه المبادئ على السلطتين التشريعية والتنفيذية مع مراعاة المتطلبات الحكومية وما تفرضه من حماية للحقوق الضرورية للسلطة التشريعية في هذا المجال[30].

---

[26]. Voir Turpin (D). *Le Conseil constitutionnel, son rôle, sa jurisprudence*, Hachettes Supérieurs, Paris, 1995, p. 28.

[27]. كان ذلك بمناسبة طعن رئيس مجلس الشيوخ في تدبير ضريبي في القانون المالي العائد لعام 1974، وهي المرة الأولى التي استند فيها المجلس الدستوري في قبوله لهذا الطعن إلى المادة 6 من إعلان حقوق الإنسان، وكذلك إلى حق الملكية المدرج في الفصل 17 من إعلان 1798. =

=راجع بهذا الشأن: Rivera (J), *Le conseil constitutionnel et les libertés*, 2e éd., Economica, Paris, 1987, p. 150 ; Philip (L.), *La constitutionnalisation du droit budgétaire français : Etudes de finances publiques,* Economica, Paris, 1984, p. 61.

[28] ..."بما أن المادة الحادية عشرة من القانون المطعون فيه جاءت في ست صفحات... وبما أن الغموض يشوب نص المادة الحادية عشرة... وبما أن الغموض في النص... يسيء إلى العدالة والمساواة.." راجع القرار رقم 2017/5 تاريخ 2017/9/22 المذكور سابقاً. أما المجلس الدستوري الفرنسي فقد فرض على المشترع الوضوح الكافي في القواعد القانونية.

Voir C.C. 24 Juillet 2008, nº 2008-567 DC Cons. 39.
C.C du 29 déc. 2012 nº : 2012 DC.

حتى أنه ذهب بعيداً في فرض الوضوح والشفافية حتى على المناقشات البرلمانية.

C.C. 13 Oct. 2005, nº: 2005-526 DC Cons. 5.

[29]. قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم 2017/5 وقرار المجلس الدستوري- الفرنسي الصادر بتاريخ 16 تموز 1971 والذي أظهر الألتزام بمقدمة الدستور الصادر في عام 1946 وبإعلان حقوق الإنسان وبعدم دستورية القوانين المالية التي تخرق مبدأ المساواة.

[30]. وخصوصاً بعد أن انتقلت الموازنة، كما يقول المجلس الدستوري اللبناني "من مجرد وظيفة سياسية يحصرها الدستور بالسلطة التنفيذية إلى وظيفة متأقلمة مع مختلف التطورات والأوضاع المالية والاقتصادية التي شهدتها

إن أسس هذه العدالة الدستورية التي ينسجها القاضي الدستوري، لا سيما ببعدها الإنساني ترجع بحسب وجهة نظرنا إلى الدستور نفسه، هذا الدستور الذي لا يجب أن ننظر إليه وكأنه أسمى عبارات القانون، بل لأنه تشريع ومنهجية من ناحية، وأخلاق وأصالة من ناحية أخرى؛ وهذا ما يسمح لهذا القاضي بالنفاذ إلى المفاهيم والأفكار والأهداف التي توخّاها المشرّع بدون الاكتفاء بالإعلان عن دستورية قانون أم عدم دستوريته، أم أنه مطابق أم غير مطابق؛ فالقاضي الدستوري لم يعد مجرد ناطق باسم الدستور وحسب، بل هو يبحث عن مدى مطابقة القوانين بشكل عام والقوانين المالية بشكل خاص لحقوق الإنسان وحريات المواطن الواردة في الدستور أو في مقدمته؛ وبذلك فقط تكون هذه القوانين بمثابة الحارس الأمين لحقوق الإنسان بدلاً من أن تكون ماسّة بها[31].
إن التزام المشرع بمقتضيات الدستور فرض عليه نوعاً من الخطوط الحمراء إزاء القوانين المالية، بحيث يغدو واضحاً أن تخطي مثل هذه الخطوط من شأنه الحكم المسبق بعدم دستوريتها، وبالتالي إبطالها. وهذا الأمر يمكن تطبيقه على المعاهدات والاتفاقيات الدولية الملزمة لمالية الدولة والتي قد تؤثر بشكل كبير على المالية العامة، لا سيما على التوازن المفروض في القوانين المالية، وهذا ما يحتم إدخالها في خانة "الكتلة الدستورية" للقوانين المالية والتي لا يجوز مخالفتها. على الرغم من هذه القرارات الرائدة والمتنوعة والتي أسهمت إلى حد بعيد في تطوير وترسيخ عدالة دستورية، إلا أننا نلمس أن الرقابة الدستورية على القوانين المالية في لبنان ما زالت "مهمّشة" فهي إمّا خجولة وإمّا غائبة.

ثانيًا: رقابة دستورية مهمشة، خجولة وغائبة عن القوانين المالية

إن الوضوح والشفافية في القوانين عمومًا وفي القوانين المالية بخاصة يسهمان إلى حد بعيد في بنية هذه القوانين، كما أن الاحتكام للمجلس الدستوري يعجّل في الكثير من الأحيان في تطوير الاجتهادات المُؤسِّسة لعدالة دستوريّة متقدمة. وإذا كانت التجربة الفرنسية قد قطعت أشواطاً بعيدة في هذا المضمار فإن التجربة اللبنانية ما زالت يافعة وشبه غائبة وفي بداية هذا الطريق.
إن غياب الموازنة في لبنان وحصول الانفاق على أساس القاعدة الإثني عشرية لم يطح فقط بأي برنامج إصلاحي، اقتصادي واجتماعي، وإنما بأية رقابة فعلية على مالية الدولة. وكان من نتيجة هذا الأمر تعطل عمل المجلس الدستوري وندرة رقابته على القوانين المالية. إذ أنه وباستثناء بعض الاجتهادات الدستورية المحدودة فإننا نشهد غياباً صارخاً لأية رقابة دستورية على الشأن المالي. وكان من الطبيعي إذاً بأن صدور القوانين المالية- هذا إذا صدرت بشكل طبيعي

الموازنة، على أن تمارسها أيضاً السلطة المشترعة..." راجع قرار رقم 2002/3 تاريخ 2002/7/15 يتعلق بطلب إبطال رقم 2002/430 متعلق بإنشاء حساب لإدارة وخدمة وتخفيض الدين العام وحسابات أخرى لعمليات التسنيد.= =راجع أيضاً محمد محمد عبد اللطيف: "الأسس الدستورية لقوانين الموازنة"، مرجع سابق، ص200 وما يليها. علماً بأن القاضي... وأمام غموض النص أو عدم وضوحه، فإنه والتزاماً منه بتحقيق العدالة الدستورية يلجأ إلى تأويل النص بحذر مستعيناً بالفقه وبمبادئ العدالة. بالمقابل عند وضوح النص وعدم غموضه، فإنه يمتنع عن خلق قواعد قانونية بجانب قواعد دستورية وإلا أصبح مشرعاً دستورياً بطريقة غير مباشرة، مما يسمح بازدياد المخاوف من حكومة قضاة...

[31]. مع تشديدنا على أن للمجلس الدستوري كل الحق في تفسير النص القانوني المطعون فيه والذي يكتنفه الغموض، على أن يتوخى جانب الحذر... وإلاّ دفع دفعاً نحو منافسة السلطة التشريعية في خلق قواعد قانونية ما يضفي عليه صفة المشرع الدستوري بطريقة غير مباشرة وهذا غير مقبول.

وسنوي- أن لا تكون فريسة لعدد كبير من التجاوزات والخروقات الفاقعة[32]. حتى أن قانون المحاسبة العمومية الإطار التشريعي المنظم لقانون المالية العامة والذي هو الدستور المالي الفعلي للدولة **اللبنانية لم يكن** بمنأى عنها[33]. فهناك نصوص تتعارض وبشكل صارخ مع بعض الأحكام الدستورية (أولاً)، وأخرى تسمح للسلطة الإجرائية بالتعدي على صلاحيات السلطة التشريعية متجاوزة الحدود المرسومة لها بمقتضى الدستور (ثانياً).

[32]. على سبيل المثال، وبعد مضي أكثر من إثني عشر عاماً تمّ التصديق على موازنة 2017، هذا على الرغم من عدم جدواها الاقتصادية لكونها شملت حسابات عام شارف على نهايته، بالإضافة إلى أنها تحدثت عن اعتمادات مالية صرفت من دون رقيب أو حسيب. علماً بأن أبرز ما رافق هذه الموازنة هو استحداثها لمادة قانونية تجيز إقرارها من دون قطع حساب ما يجعل هذا القانون برمته مخالفاً للدستور بحد ذاته قبل الدخول بأية تفاصيل أخرى.

[33]. وبالفعل فهذا القانون لم يحظ منذ انطلاقه بالاهتمام الكافي، إذ أنه وضع موضع التنفيذ بمشروع معجّل بعد أن أحيل على مجلس النواب بموجب المرسوم رقم 14315 تاريخ 1963/11/4 ولم يُبت.

1. تعارض بعض نصوص قانون المحاسبة العمومية مع بعض أحكام الدستور: حققت فرنسا بدستورها المالي الجديد رقم 2001/692 ما اصطلح على تسميته بالثورة الهادئة التي أعادت الأمور إلى نصابها. فأعيد تحديث بعض المفاهيم الماليّة، وتم ترشيد النفقات العمومية، وأخيراً تم إعادة الاختصاص المالي للسلطة التشريعية، أما في لبنان فإننا ما زلنا نطبق قانوناً مالياً (دستوراً مالياً) قديماً بعيداً عن الواقع المالي الجديد ومخالفاً للدستور على المستوى القانوني. ونسوق في هذا الإطار بعض الأمثلة على هذا الواقع:

1. تنص المادة 19 من قانون المحاسبة العمومية على ما يلي: "لا يجوز إدخال أي زيادة على مشروع الموازنة أو مشاريع الاعتمادات الإضافية خلال مناقشتها في اللجنة النيابية المختصة وفي مجلس النواب، إلا بعد أخذ رأي وزارة المالية الخطي وموافقة مجلس الوزراء". يستفاد من هذا النص، أن المادة المذكورة أعلاه قد سمحت بإجراء التعديل خلال المناقشة في حال تم أخذ **رأي وزير المالية الخطي وموافقة مجلس الوزراء**، علماً بأن النص الدستوري (م84) كان واضحاً لهذه الجهة إذ حصر مسألة اقتراح القوانين التي من شأنها إحداث نفقات جديدة بعد الانتهاء من المناقشة وليس خلالها[34]. وقد كان الدافع لذلك التأنيّ في **اقتراح قوانين** لإحداث نفقات جديدة ودراستها بتعمّق بعد انتهاء المناقشات والتثبت بالتالي من جديتها.

2. تنص المادة 26 من قانون المحاسبة العمومية على ما يلي:

1- ترصد في باب احتياطي الموازنة:

أ- اعتمادات احتياطية للنفقات المشتركة بين عدة وزارات كمساعدات المرض والوفاة والأحكام النقدية والمصالحات...الخ.

ب- اعتماد احتياطي للنفقات **الطارئة يســتعمل لتغذية بنود الموازنة التي نفذت اعتماداتها، أو لفتح اعتمادات استثنائية**، على أن لا يقل هذا الاعتماد الاحتياطي عن واحد بالمئة من مجموع اعتمادات الجزأين: الأول والثاني من الموازنة.

2- في حال نفاذ الاعتمادات المرصدة للأحكام النقدية والمصالحات **يجوز للحكومة أن تفتح بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء الاعتمادات التكميلية اللازمة** وأن تغطي هذه الاعتمادات بمأخوذات من مال الاحتياط **تصدق بقانون قطع الحساب. وتطبق أيضاً أحكام هذه الفقرة في حال نفاذ الاعتمادات المرصدة لمعاشات التقاعد وتعويضات الصرف من الخدمة**.

هنا أيضاً لا يمكننا إلا أن نلفت النظر لمخالفتين دستوريتين:

المخالفة الأولى: تتلخص في الفقرة 2 من المادة المذكورة أعلاه، والتي أعطت إمكانية فتح الاعتمادات للسلطة التنفيذية، في حين أن المادة 85 من الدستور شددت على أن مثل هذا الأمر لا يجب أن يتم إلا بقانون[35]، **المخالفة الثانية**، إن التصديق على قانون قطع الحساب إنما

---

[34]. تنص المادة 84 من الدستور على ما يلي: "لا يجوز للمجلس في خلال المناقشة بالميزانية وبمشاريع الاعتمادات الإضافية أو الاستثنائية أن يزيد الاعتمادات المقترحة عليه في مشروع الموازنة أو في بقية المشاريع المذكورة سواء كان ذلك بصــورة تعديل يدخله أو بطريقة الاقتراح، غير أنه يمكنه بعد الانتهاء من تلك المناقشــة أن يقرّر بطريقة الاقتراح قوانين من شأنها إحداث نفقات جديدة.

[35]. تنص المادة 85 من الدستور على ما يلي: "لا يجوز فتح اعتماد استثنائي، إلا بقانون خاص. أما إذا دعت ظروف طارئة لنفقات مستعجلة فيتخذ رئيس الجمهورية مرسوماً بناء على قرار صادر عن مجلس الوزراء بفتح اعتمادات اســتثنائية أو إضــافية وينقل اعتمادات في الموازنة على أن لا تتجاوز هذه الاعتمادات حداً أقصــى يحدّد في قانون الموازنة. ويجب أن تعرض هذه التدابير على موافقة المجلس في أول عقد يلتئم فيه بعد ذلك".

هو استبدال للإجازة المسبقة للسلطة التشريعية على صحة الإنفاق بإجازة لاحقة (التصديق). وفي هذا أيضاً مخالفة واضحة للنص الدستوري[36].

3ً- من ناحية أخرى تنص أحكام المادة 28 فقرة 3 من قانون المحاسبة العمومية على ما يلي:

1- مع مراعاة أحكام المادة 24 من هذا القانون تنقل الاعتمادات من فقرة إلى فقرة ضمن البند الواحد بقرار من الوزير المختص بعد تأشيرات المراقب المركزي لعقد النفقات.

2- .....

3- يجوز إجراء النقل من فقرة إلى أخرى في موازنة سنة معينة لغاية 31 كانون الثاني من السنة اللاحقة.

هنا أيضاً نلفت النظر إلى أن الغاية من الرقابة البرلمانية السنوية التي نصت عليها المادتان 83 و87 من الدستور اللبناني تهدف للقيام برقابة منتظمة دورية فعالة على المالية العامة للدولة خلال مدة معقولة، وعليه، فإن إجراء النقل من فقرة إلى أخرى من موازنة سنة معينة لغاية 31 كانون الثاني من السنة اللاحقة بدون تبيان الأسباب الموجبة وبدون أية شروط أو قيود أو مبررات يخرق المبدأ الدستوري ويعطي الحكومة هامشاً من التصرف ودون توضيح الغاية من ذلك (مع الأخذ بعين الاعتبار الاستثناءات المبرّرة للشذوذ عن مبدأ السنوية) لأن اي تعديل في صلب ما عرض على السلطة التشريعية ووافقت عليه لا يجوز إلا بالعودة إليها تطبيقاً لمبدأ موازاة الصيغ، واي تجاوز غير مبرر من قبل السلطة التنفيذية يجرد رقابة السلطة التشريعية من أي معنى.

أخيراً تطالعنا المادة 38 من قانون المحاسبة العمومية بأنه: "وخلافاً لأي نص آخر لا يجوز لدوائر الضرائب في مديرية المالية العامة أن تقرر **إلغاء التكاليف والضرائب والرسوم، أو تخفيضها إلا بموافقة رئيس مصلحة الواردات**، باستثناء ما يتعلق منها بخطأ مادي أو بمبلغ لا يتجاوز 5% من قيمة التكليف شرط أن لا يتجاوز في مطلق الأحوال /500/ ل.ل لكل تكليف".

هنا أيضاً لا يسعنا إلا أن نستنتج مخالفة دستورية واضحة للمادة 82 من الدستور[37]، إذ أنه، وبخلاف نص هذه المادة فإن قانون المحاسبة العمومية (م38). فقد أجازت لدوائر الضرائب إلغاء التكاليف بالضرائب والرسوم وتخفيضها[38] بعد أخذ موافقة مدير الواردات وفي هذه مخالفة واضحة للنص الدستوري السالف الذكر الذي يمنع أي تعديل أو إلغاء للضريبة والرسوم إلا بقانون.

---

[36]. المادتين 83 و87 من الدستور:

المادة 83 تنص على أن: "كل سنة في بدء عقد تشرين الأول تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة، ويقترع على الموازنة بنداً بنداً".

المادة 87 تنص على أن: "حسابات الإدارة المالية النهائية لكل سنة يجب أن تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي السنة وسيوضع قانون خاص لتشكيل ديوان المحاسبات".

[37]. تنص المادة 82 من الدستور على أنه: "لا يجوز تعديل ضريبة أو إلغاؤها إلا بقانون".

[38]. التخفيض يعني التعديل، كما أن إلغاء بعض التكاليف يعني الإعفاء.

2. تجاوز السلطة الإجرائية للحدود المرسومة لها بمقتضى الدستور: يتجلى تجاوز هذه السلطة هنا بإطاحتها بالرقابة المسبقة التي تجريها السلطة التشريعية[39] وإما بتعطيل مفعول الإجازة البرلمانية بالانفاق[40]، أو بوقف العمل بمادة دستورية [41]. ولعل السؤال الذي نطرحه هنا يدور حول عدم إقرار الموازنة العامة منذ عام 2005 ولغاية 2017، مع ما يعني ذلك من انعدام إمكانية التصويت على قطع الحساب عن السنوات السابقة؟ ألا يشكل ذلك من غياب لأية رقابة على المالية العامة؟ وعلى ترك المجال مفتوحاً أمام السلطة التنفيذية لاستعمال المال العام بدون حسيب أو

[39]. نسوق مثلاً على ذلك المادة 112 محاسبة عمومية التي تنص بأن: الوزير مسؤول شخصياً عن أمواله الخاصة عن كل نفقة يعقدها متجاوزاً الاعتمادات المفتوحة لوزارته مع علمه بهذا التجاوز، وكذلك عن كل تدبير يؤدي إلى زيادة النفقات التي تصـرف من الاعتمادات المذكورة إذا كان هذا التدبير يؤدي إلى زيادة النفقات التي تصـرف من الاعتمادات المذكورة إذا كان هذا التدبير غير ناتج عن أحكام تشريعية سابقة. ولا تحول هذه المسؤولية دون ملاحقة الموظفين الذين تدخلوا بعقود النفقة، وتصفيتها، وصرفها أمام ديوان المحاسبة، ما لم يبرزوا أمراً خطياً من شانه إعفاؤهم من المسؤولية.

إن التطبيق العملي 0لهذه المادة من شأنه الإطاحة بالرقابة المسبقة التي تجريها السلطة التشريعية، إذ كيف يسمح للوزير بتجاوز الاعتمادات التي سبق ووافقت عليها السلطة التشريعية مع علمه بهذا التجاوز خصوصًا أنّ مسؤولية الوزير تبقى "مسـؤولية نظرية" لن تؤدي بالنتيجة للحفاظ على المال العام الذي يمكن العبث به في حال إعطاء الوزير هذا الهامش من التصرّف باعتمادات وزارته.

[40]. تنص المادة 118 محاسـبة عمومية على أن: "الوزير المالية إذا وجد ضـرورة لذلك، أن يقترح على مجلس الوزراء وقف استعمال بعض الاعتمادات المرصدة في الموازنة. ولمجلس الوزراء أن يقرر الموافقة على الاقتراح إذا كانت الظروف الراهنة تبرر اتخاذ مثل هذا التدبير". وهنا نلاحظ أن هذه المادة أعطت لوزير المالية "هيمنة" على عمل سائر الوزارات، ومنحت السلطة التنفيذية صلاحية تعطيل مفعول الإجازة البرلمانية بالإنفاق، إذ يفترض في هذه الحالة، وتطبيقاً لمبدأ التوازن بين السـلطات، وعملاً بمبدأ موازاة الشـكل أو الصـيغ العودة إلى السـلطة التشريعية لوقف استعمال اعتماد سبق أن وافقت السلطة التشريعية على استعماله، وكذلك المادة 225 محاسبة عمومية= =التي تنص على: "أن قيمة الرواتب وملحقاتها وسلفات النقل والانتقال التي تقبضـها القطع في سـنة ما زيادة عن حقوقها وتعيدها إلى الخزينة قبل أول أيار من السنة التالية، تدخل بتاريخ إعادتها في واردات السنة الجارية وفقاً لأحكام المادة 8 من هذا القانون. ويمكن أن يفتح بقرار من وزير المالية في بند الرواتب من موازنة الجيش اعتمادات إضـافية توازي قيمة المبالغ المعادة، على أن تغطى بزيادة مماثلة في الواردات". إن هذه المادة قد أعطت (فقرتها الأخيرة) صلاحية إلى وزير المالية تدخل أساساً في صلب صلاحيات السلطة التشريعية.

[41]. تنص المادة 134 محاسبة عمومية على أنه: "لا يجوز مبدئياً عقد صفقات الأشغال إلا بعد إتمام جميع الإجراءات القانونية التي تمكن الإدارة من وضـع يدها على مواقع العمل، غير أنه يمكن مباشـرة معاملات التلزيم قبل إتمام هذه الإجراءات، شرط أن لا تصدق الصفقة وتبلغ إلى الملتزم إلا بعد وضع اليد على المواقع المذكورة"، وهنا أيضاً نرى أن الغاية الأساسية من إتمام جميع الإجراءات القانونية التي تمكن الإدارة من وضع يدها على مواقع العمل (أي إتمام معاملات الاسـتملاك قبل البدء بالإشـغال) هي الحرص على الملكية الفردية التي حماها الدسـتور (م15). إلا أن التطبيق العملي قد يؤدي بطريقة أو بأخرى إلى مخالفة هذا النص، ما يفترض عدم الأخذ بأي اسـتثناء، وبالتالي عدم السماح للسلطة التنفيذية القيام بأي عمل إلا بعد إتمام جميع الإجراءات اللازمة وتسديد التعويض العادل لأصحاب العلاقة منعاً لأي نزاع مستقبلي قد يكبّد الخزينة أموالاً طائلة. وفي هذا الصدد تنص المادة 15 من الدستور على أن: "الملكية في حمى القانون فلا يجوز أن ينزع عن أحد ملكه إلا لأسباب المنفعة العامة في الأحوال المنصوص عليها في القانون وبعد تعويضه منه تعويضاً عادلاً".

رقيب[42] أو حتى إعطاء سلفات بدون موافقة السلطة التشريعية[43]، ومهما يكن من أمر، فإنه وبعد إقرار موازنة عام 2017 نأمل أن يعود الانتظام إلى مالية الدولة، على أن تبدأ ورشة الإعمار بدستور مالي جديد للمالية العامة في لبنان، دستور يأخذ على عاتقه عقلنه الإدارة المالية وإعادة تأهيلها لبلورة مهامها الجديدة التي نريدها على غرار التنظيم المالي الجديد في فرنسا. فقد قام المشرع الفرنسي باستبعاد القانون القديم الصادر عام 1959 والذي وصف ببعده عن الواقع البرلماني، لمصلحة قانون تنظيمي جديد يحترم الدستور ولا يخالف القوانين الأخرى.

تمكن هذا القانون الجديد من تفعيل العمل في الميدان المالي فأصبح أكثر ترشيداً وتفصيلاً للنفقات العامة وأكثر تجديداً لدور البرلمان في الميدان المالي. وهذا ما اضاف المزيد من الشفافية والصدق على نفقات الدولة وإيراداتها، بحيث سمح للبرلمان بأخذ صورة حقيقية عن كل صغيرة يحملها مشروع قانون المالية لدرجة أن البعض أطلق عليه لقب الدستور المالي. إنّ اعتماد هذه التجربة الإصلاحية في لبنان لضبط النشاط المالي للدولة اللبنانية يحتاج منا إلى إعادة النظر في مسألة تحضير وإعداد القوانين المالية في لبنان. أن إعادة تنظيم الأنشطة المالية في دولة ما بحاجة إلى جهد مشترك من الجميع، وخصوصاً من الحكومة، من السلطة التشريعية، فكيف إذا كنا أمام قانون إجرائي للمالية العامة بهذا الحجم، إنه بحاجة إلى مناقشة مستفيضة من جانب السلطات التشريعية ، وخصوصاً أن السرعة في إخراج القانون الحالي إلى حيز الوجود كان منزلقاً خطيراً وارتجالياً، لم يسمح بإعطاء رؤية واضحة وشفافة عن أوضاع المالية العامة في لبنان[44] لذلك فإننا

---

42. وخصوصاً أن الحكومة لم تكن تطبق المادة 197 محاسبة عمومية التي تنص بأنه: "على الحكومة أن تحيل مشروع قطع حساب الموازنة إلى مجلس النواب قبل أول تشرين الثاني من السنة التي تلي سنة الموازنة".

43. خير مثال على ذلك ما نصت عليه المادة 211 فقرة أخيرة محاسبة عمومية التي نصت على أن:" للمحتسب أن يحسم مباشرة من راتب القيّم على السلفة وتعويضاته المبالغ التي لا يثبت استعمالها، أو التي لا يسددها في المواعيد المحددة، كما له أن ينفذ تلقائياً بحقه أي تدبير قانوني آخر يؤمن استرداد هذه المبالغ. ويمكن بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية أن يمدّد مهلة التسديد في الحالات والظروف الاستثنائية". ونلفت النظر إلى أن إمكانية تمديد مهلة التسديد تؤدي إلى تعطيل نص الفقرة 3 من المادة 204 محاسبة عمومية التي تعلق منح سلفات الخزينة المعدّة لتغذية أحد صناديق المؤسسات العامة والبلديات والصناديق المستقلة المنشأة بقانون على موافقة السلطة التشريعية إذا كانت مهلة تسديدها تجاوز الإثني عشر شهرًا وذلك عن طريق إصدار مرسوم (إعطاء سلفة) يحدّد مهلة التسديد بأقل من اثني عشر شهراً ثم تعمد الحكومة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء إلى تمديد المهلة أكثر من مرّة، بما يؤدي بالنتيجة إلى إعطاء سلفات بدون موافقة السلطة التشريعية وتكون السلطة التنفيذية بذلك قد "تحايلت" على النص القانوني وقطعت الطريق على أية رقابة تشريعية فعّالة بهذا الصدد (ولعلّ السلفات التي أعطيت لمؤسسة كهرباء لبنان هي خير دليل على ذلك).

44. وخصوصاً وإن قانون التنظيم المالي في لبنان (قانون المحاسبة العمومية) الذي هو بمثابة الدستور المالي للدولة هو مجرد قانون منفذ بموجب مرسوم رقم 14315 تاريخ 1963/11/4 بناءً على اقتراح وزير المالية وبعد موافقة مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة بتاريخ 31/ كانون أول/1963 حيث تم وضع هذا المشروع موضع التنفيذ...

نعتقد جازمين بوجوب "عصرنة" هذا القانون، وضرورة عرضه على المجلس الدستوري قبل البدء بتنفيذه نظراً لخطورة مضامينه كما هو الحال في فرنسا[45].

إن التحولات والتغييرات التي يشهدها لبنان، سواء كان ذلك على الصعيد السياسي أم على الصعيد الاقتصادي والإيمان الراسخ لدى المشرع اللبناني بإقامة دولة الحق والقانون، يجب أن تدفعنا لإعادة النظر في هذا القانون بحيث تتحكم فيه النظرة الاقتصادية الاجتماعية بدلاً من النظرة المالية المحاسبية، بمعنى آخر، أن لا يقتصر هدفه على التوازنات المالية فقط، وإنما الأخذ بعين الاعتبار التوازنات الاقتصادية أيضاً. وهذا ما جسده القانون الفرنسي الصادر عام 2001 والذي نتمنى أن نرى صدى لتطبيقه في لبنان، بحيث أعاد القانون الفرنسي تنظيم مالية الدولة العامة على أسس جديدة وذلك على الشكل التالي:

- مفهوم جديد للمالية العامة ينظر إليها كوسيلة لتحقيق الإصلاح الشامل والتنمية المستدامة.
- مفهوم المهمة، إذ استغنى المشرع الفرنسي عن تقسيمات الأبواب لتوزيع الحقائق واستبدالها بمفهوم المهمة.
- تفصيل جميع النفقات لتكون أكثر مردودية.

بالفعل فقد حققت هذه الإصلاحات نقلة نوعية وجزءًا من منظومة استراتيجية أعادت إرساء دولة الحق والقانون عن طريقة تعزيز الإعلام والمراقبة البرلمانية، وهذا ما سمح لأعضاء البرلمان (ممثلي الشعب) من أخذ رؤية واضحة وشفافة عن مختلف التنظيمات المالية التي أتى بها هذا القانون. إن الأخذ بمثل هذه الإصلاحات في فرنسا لم تكن تتم إلا بتضافر جهود الجميع عبر مجموعات عمل من ذوي الاختصاص، سياسيين، اقتصاديين ومن مهتمين بالشأن المالي، فجاء هذا القانون العصري كنتاج فكري، قانوني، اقتصادي لجميع تلك الهيئات والفعاليات، وليس عملاً برلمانياً محضاً. وقد ساعد على ذلك وجود العديد من التقاطعات بين المالية العامة والقانون لاسيما القانون الدستوري، وخصوصاً بعد النقلة النوعية التي اعتمدتها الدولة الديمقراطية بانتقالها من دولة قائمة على مبدأ الرضى بتحصيل الجبايات الضريبية إلى دولة تعتمد في تطورها على قانون مالي عام[46]، أو ما اصطلح على تسميته بالقانون الدستوري المالي[47]. وهكذا، ومنذ تلك الفترة، بدأنا نشهد توغلاً للقانون الدستوري داخل المالية العامة، هذا التوغل اعتبر من الأمور الأساسية التي ينعقد لواؤها فقط للقاضي الدستوري لاسيما بتأثيره الواضح على المادة الضريبية. وهكذا بدأت انطلاقة

---

[45]. نلفت النظر إلى أنه بعد الإصلاح الدستوري لعام 1974، أصبح العرف المتداول في الحياة البرلمانية الفرنسية بعد هذا التاريخ يتجلى بإحالة قوانين المالية بكل أصنافها إحالة اتوماتيكية على المجلس الدستوري.

[46]. خصوصاً بعد أن أدى الصراع بين التاج البريطاني والبرلمان إلى انتزاع الاختصاص المالي، بحيث أصبح من غير الممكن فرض أية ضريبة أو القيام بأي إنفاق من دون موافقة ممثلي الشعب.

[47]. هذه التسمية أطلقها المجلس الدستوري الفرنسي في باكورة اتصاله بالمالية العامة ومن خلال قراره الصادر عام 1960، هذا القرار تضمن تصريحاً بعدم دستورية المرسوم المتعلق بالمجال السمعي البصري مدشناً بذلك عهداً جديداً للقضاء الدستوري المالي. راجع:

Favoreu (L) et Loïc (Ph), *Les grandes décisions du conseil constitutionnel*, 8e éd., Dalloz, Paris, 1995, p. 85, Voir Loïc (Ph), *Finances Publiques*, Cujas, 1992, p. 185.

جديدة لهذا القاضي في المراقبة، في التنقيب، في الشرح وفي الغوص في خصوصية القواعد المنظمة للقانون المالي، وكانت النتيجة: تكريس القيمة الدستورية لمبادئ الموازنة العامة.

2
تكريس القيمة الدستورية لمبادئ الموازنة العامّة

قامت المؤسسات السياسية في معظم دول العالم على أساس مبدأ الرضاء بالضريبة والرقابة على النفقات العامة. وشدّدت الوثائق الدستورية منذ عهود مبكرة النص على هذا المبدأ. ففي المملكة المتحدة مثلاً أصدر الملك شارل الأول في عام 1628 وثيقة إعلان الحقوق Petition of rights، وقد جاء فيها ضرورة موافقة نواب الأمة قبل أي تفكير آخر بفرض الضرائب. من جهته، أصدر الملك وليم الثالث دستور الحقوق Bill of rights مقرّراً عدم مشروعية أية جباية للإيرادات، إلاّ بعد موافقة ممثلي الشعب، فتحققت صلاحية البرلمان في فرض الضرائب، وأعقبه بعد حين مبدأ اعتماد ممثلي الأمة للنفقات العامة. وبهذا اكتمل حق البرلمان إن لجهة تقرير الضرائب. وإن لجهة اعتماد النفقات[48]. أما في فرنسا، فقد كان للثورة الفرنسية التي قامت في عام 1789 الفضل الأكبر في تثبيت حق البرلمان في تقرير الضرائب واعتماد النفقات العامّة، وكان الباعث على ذلك إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر في نفس العام وتشديده على أنه يعود لجميع المواطنين الحق، سواءً بأنفسهم أم بواسطة ممثليهم، في تقرير ضرورة الضريبة العامة، والرضاء بها بحرية، ومتابعة استخدامها، وبتحديد سعرها ووعائها وكيفية تحصيلها ومدتها[49]. وهكذا ارتبط قيام المؤسسات السياسية في الديمقراطيات الغربية بمبدأ الرضاء بالضريبة، بمعنى آخر، أن تدخل البرلمان في إنشاء الضريبة هو أكثر من ضروري، إنه الأداة التي تكرس حق الشعوب في استرجاع حريتها المسلوبة[50].

بدأت الدساتير الحديثة تنص على هذا المبدأ للتأكيد على مشروعية الضريبة[51]. هذه المشروعية كانت جسر العبور التي انطلق منه القضاء الدستوري ليؤكد اختصاص البرلمان بقوانين الموازنة. وبالفعل فقد تبنّى المجلس الدستوري الفرنسي هذه الفكرة لأول مرّة في حكمه الصادر في

---

[48]. لاسيما في عهد الملكة فيكتوريا حيث أصبح بإمكان البرلمان حق مناقشة كل النفقات ما عدا مخصصات العرش. راجع د. محمد محمد عبد اللطيف "الأسس الدستورية لقوانين الموازنة"، مجلة النشر العلمي، جامعة الكويت، 2007، ص 5.

وكذلك د. أكرم بسيوني "المبادئ الضريبية في قضاء المحكمة الدستوري"، دراسة تحليلية مقارنة، المكتب الجامعي 2010، ص 11.

[49]. أما في لبنان فنلاحظ أن الدستور اللبناني قد تضمن من المادة 81 وحتى المادة 89، نصوصاً دستورية متعلقة بأصول فرض الضرائب وجبايتها وبحقوق كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية في مناقشة الموازنة وإقرارها ونشرها وتصديق قطع حسابها. ومن ثم شروط عقد القروض العامة ومنح الامتيازات.

[50]. هذا الربط بين الحرية والضريبة يتجلى في كتاب روح القوانين "لــ Montesquieu": بينما لخص العالم الاقتصادي Alain Barrère هذه الفكرة بالقول "أن حرية الشعب كلها في الضرائب".

[51]. الدستور اللبناني ينص في المادة 81 على أن "تفرض الضرائب العموميّة ولا يجوز إحداث ضريبة ما وجبايتها في الجمهورية اللبنانية إلا بموجب قانون شامل تطبق أحكامه على جميع الأراضي اللبنانية دون استثناء. أما الدستور الفرنسي الصادر عام 1958 فينص في المادة 34 على أنه يدخل في اختصاص المشرّع تحديد "القواعد الخاصة بوعاء وسعر وطرق تحصيل الفرائض الضريبيّة أياً كانت طبيعتها".

25 تموز 2001 بمناسبة رقابته على دستورية القانون الأساسي لقوانين الموازنة، حيث أورد بالتحديد بأن "فحص قوانين الموازنة تشكل إطاراً متميزاً بقصد تطبيق الحق الذي تكفله المادة 14 من الإعلان[52]. وهكذا تحقق الربط الدستوري ولأول مرّة بين مبدأ الرضاء بالضريبة ومسألة الرقابة على قوانين الموازنة[53].

أسفرت هذه الرقابة عن نتائج باهرة وخصوصاً فيما يتعلق بحماية حقوق وحريّة المكلفين، وهكذا انعقدت السلطة المالية للبرلمان والتي أصبحت فيما بعد أساساً للنظام الديمقراطي، ليس هذا فحسب، بل لقد اعتبر بأنه وفي حالة عدم ممارسة هذه السلطة على الوجه السليم فإن النظام الديمقراطي برمته يصبح هو نفسه في مهب الريح[54]. ومهما يكن من أمر فإن مجلس الدستوري اعتبر بشكل واضح وبالاستناد إلى المادة 14 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أن النظر في القانون المالي السنوي يشكل القاعدة الأساسية لوضع هذه المادة موضع التنفيذ، هذا بالإضافة إلى ضرورة استمرارية الحياة الوطنية.

وإذ شدد المجلس الدستوري على موجب الاحترام المبادئ الكلاسيكية للموازنة: مبدأ "السنوية مبدأ الوحدة، مبدأ الشمول، مبدأ الشيوع، لأنها وحدها القادرة على ضمانة وصراحة حسابات الدولة متيحة الفرصة لمراقبة سهلة للسلطة التشريعية على هذه الحسابات[55]. صحيح أن السلطة التنفيذية تستأثر بعملية تحضير الموازنة وتنفيذها بغية المحافظة على استمرارية عمل المرافق العامة، لكن هذا الأمر لا يعني استبعاد البرلمان بالمطلق عن المساهمة في هذه الاستمرارية، لذلك انبرى المجلس الدستوري لتوضيح ذلك عندما شدّد على أنه "يعود للسلطتين التشريعية والتنفيذية، كل في مجال اختصاصه، اتخاذ جميع التدابير المالية الضرورية من أجل الحفاظ على استمرارية الحياة الوطنية [56]. هذا التشديد من قبل القاضي الدستوري على ضرورة مشاركة البرلمان في استمرارية الحياة على المستوى الوطني، دفعه وفي قرار آخر إلى ضرورة حصول السلطة التشريعية على المعلومات الكاملة والضروريّة حول التطورات والمستجدات للقضايا الماليّة والضرائبية للدولة[57]. إن الدستور قد أعطى للحكومة حق رسم السياسة الاقتصادية

---

52. "Que L'examen des lois de Finances constitue un cadre privilégié pour la mise en œuvre du droit garanti par cet article de la déclaration », c.c. 25 Juillet 2001.

53. Oliva, E, Contrôle des lois organiques, note sur décision du c.c., 25 Juillet 2001, RFDC 2002, p. 153.

54. Voir Philip (Loic) *Introduction á l'exercice du pouvoir financier du parlement*, Economica, 1996, p. 4.

55. C.C. 25 Juillet 2001, no 2001 – 448 D.C.

56. Il appartement de toute évidence au parlement et au gouvernement dans la sphère de leurs compétence respective, de prendre toutes les mesures d'ordre financier nécessaire pour assurer la continuité de la vie nationale, c.c.79-111, 30 décembre 1979.

57. C.C. 25 Juillet 2001, décision n 2001 – 448 Dc « la complète information du parlement »

يبدو أن القانون العضـوي المتعلق بالمالية العامة الصـادر عام 2001 والمعروف LOLF قد أخذ هذا الأمر بعين الاعتبار مشدداً على صلاحية السلطة التشريعية في هذا المجال:

والاجتماعية للدولة، ولكن بالاتفاق مع البرلمان، الممثل الشرعي الوحيد لمختلف أطياف المجتمع، ومن هنا جاء تدخل القاضي الدستوري عبر مبادئ الموازنة المكرّسة ليوازن بين ضرورية الحفاظ على الصلاحيات المالية للحكومة، ولكن من دون الإنتقاص من سلطة البرلمان في هذا المضمار، علماً أن متطلبات الحياة الاقتصادية وما خلّفه من آثار على مختلف المكونات ومنها المكون المالي حوّل الموازنة من وثيقة سياسيّة إلى وثيقة تقنيّة، وهذا ما أدّى إلى ظهور مقتضيات غريبة عن المالية دفعت بالمجلس الدستوري إلى القبول برقابة محتشمة على بعض مبادئ الموازنة (السنوية).

أولاً: رقابة دستورية محتشمة على مبدأ السنوية

يعني مبدأ السنوية أنه يجب إعداد قانون الموازنة لمدة سنة، ما يجعل النشاط الحكومي خاضعاً لرقابة دورية من قبل البرلمان، ويستتبع ذلك أن موافقة السلطة التشريعية تكون سارية على هذه المدة فقط وتزول بانتهائها، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى تحقيق وظيفة مزدوجة تتمثل في وضوح حسابات الدولة من جهة وتمكين البرلمان من ممارسة رقابة فعّالة على نفقاتها من جهة أخرى[58]، وأخذت معظم الأنظمة المالية بالقاعدة السنويّة، ففي لبنان مثلاً يتم كل سنة في بدء عقد تشرين الأول، تقديم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة لنفقات الدولة وإيراداتها عن السنة القادمة ويقترع على الموازنة بنداً بنداً (المادة 83 من الدستور)، وهذا الأمر يطبق في إسبانيا (المادة 2/134 من دستور 1978، وفي مصر (المادة 4/115 من الدستور المصري[59]، أما في فرنسا فقد ردّد هذا النص في أمر 2 كانون الأول 1959 Ordonnance du 2 Janvier 1959، وكذلك في القانون الأساسي أو الدستور المالي الجديد للدولة الفرنسية الصادر عام 2001 في المادة الأولى منه التي نصّت على أن فترة الموازنة تستمر لمدة سنة مدنية L'exercice s'étend sur une année civile . أما المادة 6 من نفس القانون فقد شدّدت على أن الموازنة تعرض كل إيرادات الدولة ونفقاتها عن سنة Le budget décrit, pour une année l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'Etat[60] ومهما يكن من أمر، فإن مبدأ السنوية ترك

Schoetth (J.E), La nouvelle constitution financière de la France LPA, 13 sept, 2001, no 183, p.20 en ce sens Voir aussi Gicquel (J), « Lois et séparation des pouvoirs, variation élémentaires sur les forces et les formes budgétaires RFFP no 97, 2007, p.7.

58. أكد المجلس الدستوري الفرنسي هذه الرؤية الوظيفية في حكم بتاريخ 29 كانون الثاني 1982، ثم عاد وأكّده في حكم 25 يوليو 2001.

C.C. 9 août 2013, nº: 2013-653 DC Cons. 21.

"Considérant que les principes de l'annualité, de l'universalité et de l'unité du budget répondent au double impératif d'assurer la clarté des comptes de l'Etat et de permettre un contrôle efficace par le parlement que leur rappel par les trois premiers alinéas de l'article 6 est conforme à la Constitution ». C.C – 25 Juillet 2001.

Voir Aussi C.C. 29 déc 2005, nº: 2005-530 DC Cons 103.

et C.C. 29 déc 2014, nº: 2014-708 DC Cons 32-36.

C.C. 29 déc 2013, nº: 2013-684 DC Cons 24-26.

59. ص 67 من كتاب المالية العامة الإقتصاد المالي.

60. اعتبرت هذه المادة دستورية لاحترامها مبدأ السنوية بموجب قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم 2001 – 448 بتاريخ 25 تموز 2001.

بصماته على مجموع القانون المالي، إذ يمكن أن نخلع عليه لقب مبدأ الدرجة الأولى مادام إنه يحدّد الإطار التي تظهر فيه باقي مبادئ الموازنة والتي يغيب أثرها في حال لم يكن هناك رقابة دوريّة وعلى فترات غير متقاربة. هذا وتتجلى أهميّة مدة السنويّة من ناحيتين:

- تعطى صورة صحيحة عن دورة إنتاجية كاملة، إضافة إلى تحديده بسهولة للوعاء الضريبي للضرائب المباشرة، نظراً لتقاربه مع جردة الحساب التي تحضّرها المشروعات المختلفة.

- الأهميّة الماكرو اقتصادية السنوية التي تسمح بالأخذ بعين الاعتبار بالتطورات الأساسية للظرفية والتي يمكن دمجها من خلال إمكانية تغيير الفرضيات الماكرو اقتصادية التي تحكم إعداد الموازنة[61].

على الرغم من أهمية هذا المبدأ فإن الاستثناءات التي يمكن أن ترد عليه يجب أن تكون محدودة واللاّ تنطوي على مخالفة جسيمة له. وهذه الاستفتاءات تتعلق بترحيل الاعتمادات وبتوقعات ميزانية البرامج وتنفيذها، وباعتمادات البرامج وقوانينها[62]. ومهما يكن من أمر فإن اجتهادات المجلس الدستوري اللبناني والفرنسي بخصوص مبدأ السنوية هي جداً نادرة. فعلى الصعيد اللبناني شدّد المجلس الدستوري على مبدأ السنوية معتبراً أنه لا يجوز فرض "الضرائب ظرفياً إنما في إطار موازنة سنوية تشكل برنامجاً إصلاحياً وإنمائياً واقتصادياً واجتماعياً، بحيث تأتي الضرائب والرسوم وفق متطلبات الخطة الموضوعة... وبما أن القانون رقم 45 الصادر في 2017/8/21 والمنشور في الجريدة الرسمية، العدد 37 تاريخ 2017/8/21 قد صدر في غياب الموازنة وخارجها فإنه قد خالف مبدأ الشمول الذي نصت عليه المادة 83 من الدستور[63]، وكان ينبغي أن يأتي في إطار الموازنة العامّة السنوية، وفقاً للقواعد التي نصّ عليها الدستور[64].

أمّا على الصعيد الفرنسي، فنسوق على سبيل المثال قرار المجلس الدستوري رقم 406/98 تاريخ 29 كانون الثاني 1998[65]، حيث التمس أعضاء مجلس الشيوخ من المجلس الدستوري التصريح بعدم دستورية قانون المالية التعديلي لسنة 1998، وذلك لخرقه لمبدأ السنوية

[61]. مارية جوهري، التأطير الدستوري للمالية العامة بالمغرب، "**مجلة القانون والأعمال**، جامعة الحسن الأول، 2016.

[62]. علماً أن قوانين البرامج لا تلزم الدولة في مواجهة الغير إلا في حدود تصـــاريح البرامج الواردة في قانون الموازنة السـنوي. أما عن موقف المجلس الدسـتوري منها فهو قد أخضـعها لشـرط التحديد، أي تحدد الأهداف المراد الوصـول إليها مع ما يكفي من اعتمادات، فإذا فقد القانون هذا الشـرط، فإنه يكون مخالفاً للدسـتور. راجع محمد محمد عبد اللطيف "الأسس الدستوري لقوانين الموازنة"، مرجع سابق، ص 173.

[63]. علماً أن المجلس الدستوري اللبناني وفي نفس القرار ربط مبدأ سنوية الموازنة بمبدأ الشمول، الذي يعني تضمين الموازنة جميع نفقات الدولة وجميع مداخيلها عن السنة القادمة.

[64]. في هذا القرار لم يكرّس المجلس الدسـتوري اللبناني أي مبدأ دسـتوري جديد، وهو أصـلاً يكرّر مفاهيم دسـتورية أخرجها إلى الوجود المجلس الدســـتوري الفرنســـي. بيد أننا نحتفظ على ما جاء في هذا القرار "... بما أنه لا يجوز فرض ضـرائب ظرفياً إنما في إطار موازنة سـنوية تشكل برنامجاً إصـلاحياً وإنمائياً واقتصـادياً واجتماعياً..." وإن مصـدر هذا التحفظ يكمن في أن السلطة التشريعية تبقى سيّدة نفسـها بشأن تقرير الضـريبة، ليس هذا فحسـب بل إن مشـروعية فرض الضـريبة انعقد لواؤها ومنذ زمن للسلطة التشـريعيّة وتكريسـاً لذلك شـدّد الدسـتور اللبناني بأنه لا ضـريبة من دون نص ولا إعفاء منها من دون نص، على أن يتم ذلك تحت مراقبة المجلس الدستوري، وبذلك يكتمل أسس دولة الحق والقانون. وتطبيقاً لذلك قام المجلس النيابي اللبناني بإصدار القانون رقم 379 تاريخ 2001/12/14 المعروف بإسـم قانون الضـريبة على القيمة المضـافة، وقد طُعن في هذا القانون أمام المجلس الدسـتوري الذي أبطل بعض مواد وفقرات هذا القانون. مذكور سابقاً.

[65]. D.C.no: 98-406, du 29 décembre 1998.

ومبدأ صحة القوانين المالية... إلا ن قرار المجلس الدستوري جاء مخالفاً لنوايا الأعضاء الطاعنين، مؤكداً أن مقتضيات هذه المواد في هذا القانون المالي التعديلي لم تخرج عن دائرة السنوية حتى وإن كانت تنص على فتح اعتمادات أداء تنفذ خلال سنة 1999 والسنوات اللاحقة، بالرغم من أنه كانت هناك إمكانية لتسجيل هذه الاعتمادات وإدراجها أثناء إعداد مشروع قانون المالية لسنة 1999، وبهذا فإن مقتضيات هذه المواد لم تُسِئ إلى المتطلبات الدستورية. وقد اعتبرت الحكومة في ردّها على المعترضين على هذا القرار بأن موقفهم لم يكن في محله، وهذا عائد بالطبع لعدم الفهم الجيّد لمبدأ السنويّة[66]. ونحن إذ نؤيد هذا القرار الدستوري. لاسيما تأكيده بأن مبدأ السنوية ليس بالمبدأ الثابت، بل قد ترد عليه مجموعة من الاستثناءات بقوة القانون، وذلك بهدف تسيير الأموال العموميّة بشكل أكثر واقعية وأكثر مرونة[67]. ومن هذه الاستثناءات على وجه الخصوص:

اعتماد قوانين البرمجة التي تمتد فيها اعتمادات الالتزام إلى أكثر من السنة وهو أمر يتفق عليه بين المشرعين اللبناني والفرنسي، إلاّ أن الجديد بالنسبة للتشريع الفرنسي بأنه عمد إلى تقسيم النفقات في إطار مهمات بدل تبويبها في أبواب وقوالب فارغة من الأهداف، وهذا ما أعطى المشرع الفرنسي بخلاف زميله اللبناني رؤية مستقبليّة مبنية على التخطيط والتقييم والبرمجة من أجل تحقيق ذلك الانسجام بين اعتمادات الالتزام واعتمادات الأداء، ما يسمح بترشيد أكبر للنفقات العمومية ويحقق للمواطنين حياة أفضل[68]. وعلى أية حال فبالرغم من ندرة أحكام المجلس الدستوري الفرنسي إزاء مبدأ السنويّة إلاّ أنه استطاع الدفع باتجاه مفاهيم جديدة للمالية العامة، مفاهيم تأخذ بعين الاعتبار مقتضيات الدستور وضرورة احترامها تحت طائلة الحكم المسبق عليها بعدم دستوريتها. وقد تجلى ذلك بأبهى صورة عن طريق رقابة متقدّمة على المبادئ الأخرى.

ثانيًا: رقابة دستور متقدمة على المبادئ الأخرى

استقر اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي وكذلك اللبناني على حق السلطة التشريعية في مراقبة إدارة الأموال العامة، وكذلك في مجال محاسبة المؤسسات والمشروعات التي تتلقى أموالاً عامّة[69]. هذا ويبحث القاضي الدستوري عادة فيما إذا كان قد توافرت للسلطة التشريعية العناصر اللازمة التي تسمح لها بالقيام بمهمات الرقابة على أكمل وجه، علماً بأن القاضي الدستوري الفرنسي

---

[66]. Voir les observations du gouvernement sur la décision du C.C. no: 98 – 406, *Ibid*.

[67]. Voir Camby (J.P), « Le conseil constitutionnel et les principes du droit budgétaires », R.F.F.P., no 51, 1995, p. 61 et s.

[68]. لكن ما يلفت النظر هنا يكمن أيضـــاً في ندرة إحالة مثل هذه القوانين على المجلس الدســـتوري لفحص مدى دســتوريتها على الرغم مما تشـكله الخروقات من خطورة على التنمية المســتدامة للبلاد، إذ أنه وبإســتثناء حالة واحدة تم فيها الاحتكام إلى المجلس الدستوري الفرنسي بتاريخ 12 تموز 1982 فإن السكون يقي سيد الموقف.

[69]. راجع على الصعيد الفرنسي

C.C 18 déc. 1964, 27 D.C. Rec. p. 29, 30 déc. 1975, 60 DC Rec., p. 41.

وفي لبنان، راجع على سبيل المثال، قرار المجلس الدستوري الأخير رقم 2017/5 تاريخ 2017/9/22 حيث يشدّد المجلس الدســتوري على أن "المجالس النيابية نشــأت في الاســاس من أجل الحفاظ على المال العام، وعدم فرض الضــرائب العمومية والترخيص بجباتها وأنفاقها إلاّ بموافقة ممثلي الشــعب في الســلطة، كون المال العام هو مال الشعب ولا يجوز التفريط به.

– بخلاف زميله اللبناني لم يحصر رقابته فقط بمناسبة مناقشة قانون الموازنة، وإنما أيضاً بمناقشة قانون الحساب الختامي، فيقرّر على سبيل المثال بأن البرلمان قد تمكن من ممارسة الرقابة في ظل أوضاع عاديّة، وأن مشروع القانون كان مصحوباً بمختلف الوثائق الوارد بيانها في المادة 36 من القانون الأساسي وبوجه خاص التقرير التفصيلي لمحكمة المحاسبات[70]. وأمام تراجع واضح لصلاحيات السلطة التشريعية أمام السلطة التنفيذية وخصوصاً في القوانين المالية انبرى المجلس الدستوري إلى شد عضد السلطة التشريعية في هذا المجال[71]. فقد يكون صحيحاً أن استئثار السلطة التنفيذية في عملية تحضير الموازنة قد يزيد إلى حد بعيد من فعاليّة إدارة المالية العامة للمرافق العامّة والحيوية في الدولة، وهذا الأمر هو أكثر ضروري من أجل استمرارية الحياة على المستوى الوطني، لكن هذا الأمر لا يعني استبعاد البرلمان بالمطلق عن المساهمة في هذه الاستمرارية، لذلك انبرى المجلس الدستوري الفرنسي لتوضيح ذلك عندما شدّد على أنه "يعود للسلطتين التشريعية والتنفيذية، كل في مجال اختصاصه، اتخاذ جميع التدابير المالية الضرورية من أجل الحفاظ على استمرارية الحياة الوطنية.

Il appartient de toute évidence au parlement et au gouvernement dans la sphère de leurs compétence respective, de prendre toutes les mesures d’ordre financier nécessaire pour assurer la continuité de la vie nationale[72].

---

70. راجع أيضاً على الصعيد الفرنسي: .C.C., 30 déc. 1995, 60 DC, Rec., p 41
راجع قرار رقم 2002/3 تاريخ 2002/7/15 حيث رد المجلس الدستوري اللبناني بطلب إبطال القانون رقم 430 تاريخ 2002/6/6 إنشاء حساب لإدارة وخدمة وتخفيض الدين العام وحسابات أخرى لعمليات التسنيد، لأنه اعتبر أنه غير مخالف للدستور أو للمبادئ العامة ذات القيمة الدستورية بالتحفظات التفسيرية الإلزامية المبنية صراحة في متن القرار.

71. إن ارتباط الموازنة بخطة إنمائية واقتصادية واجتماعيّة، وما يستتبع ذلك من السرعة في بتّ هذه المشروعات دفع بمعظم دول العالم إلى الحد من صلاحيات السلطة التشريعية في حقل الموازنة. وقد تجلّت سياسة.... التقييد المتبعة ضد السلطة التشريعية في الأمور التالية:
1. تحديد أمد مناقشة مشروع الموازنة بحيث لا يمكن أن تتعدى هذه المهلة الممنوحة للسلطة التشريعية في معظم الدول الشهرين، وهذا ما نلمسه في فرنسا بشكل واضح حيث أظهرت الإحصاءات أن أمد المناقشة العامة لمشروع الموازنة كانت وبشكل وسطي 27 يوماً فقط، ما عدا عام 1980 حيث وصلت إلى 30 يوماً.
هذا بالإضافة إلى استعمال تقنية التصويت المقيّد Vote bloqué، وهي تقنية يجيزها القانون الفرنسي والتي تسمح بتصويت واحد على النص أو على جزء منه، ومن دون قبول التعديلات عليه سوى تلك التي اقترحتها الحكومة أو قبلتها. وتلجأ الحكومة في فرنسا كثيراً إلى طلب التصويت المغلق 304 مرة في الفترة من 1958 إلى 1996 (منها 111 مرة بالنسبة لقوانين الموازنة). أما في لبنان، فيجري التصويت التفصيلي على أرقام الموازنة ثم يصار إلى الاقتراع على النصوص القانونية التي تقضي بتحديد أرقامها الإجمالية، بالإذن بالجباية والإتفاق وعلى مشروع الموازنة بأكمله، علماً بأن مناقشة مشروع الموازنة هي نظريّة أكثر منها عملية، وسياسية أكثر منها مالية، وهي تتناول سياسة الحكومة في جميع الميادين.
2. منعت معظم دساتير العالم السلطة التشريعية من زيادة النفقات العامة أثناء درس مشروع الموازنة (المادة 40 من الدستور الفرنسي الصادر عام 1958، والمادة 84 من الدستور اللبناني الحالي
3. وأخيراً لا يسمح للسلطة التشريعية خلال دورة الموازنة بحث أي موضوع آخر قبل أن يناقش مشروع قانون الموازنة والتصويت عليه، خوفاً من أن يؤدي ذلك إلى تشعب المناقشات وتفرعها لأمور لا تمت لهذا المشروع بأية صلة. وهذا ما اعتمدته معظم الدول في دساتيرها ومنها لبنان وفرنسا).

72. Voir décision C.C. no. 79 – 111 DC du 30 déc. 1979.

هذا ما أكّده كذلك المجلس الدستوري اللبناني في قراره رقم 2002/3 تاريخ 2002/7/15[73]، حيث اعتبر بأن "انتقال وظيفة الموازنة من مجرد وظيفة سياسية إلى وظيفة متأقلمة مع مختلف الأوضاع المالية والاقتصادية... تمارس أيضاً من السلطة المشترعة..."

هذا التشديد من قبل القاضي الدستوري على ضرورية مشاركة البرلمان في مختلف الوظائف الجديدة للموازنة دفعه، وفي قرار آخر إلى ضرورة حصول السلطة التشريعية على المعلومات الكاملة والضرورية حول التطورات والمستجدات الماليّة والضريبية للدولة[74]. إن الدساتير وإن أعطت حق رسم السياسات العامة للسلطة التنفيذية[75]، لكن هذا لا يعني "تهميش سلطة البرلمان في هذا المضمار. وهنا أيضاً تدخل القاضي الدستوري ليوازن بين ضرورة الحفاظ على الصلاحيات الماليّة للحكومة بشأن تحضير الموازنة، مع الأخذ بعين الاعتبار مشروعية هذه الصلاحيات التي تستمدها من البرلمان. صحيح أن الدستور ترك على عاتق الحكومة رسم السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة، ولكن وبالاتفاق مع البرلمان الممثل الشرعي والوحيد لمختلف أطياف المجتمع[76]. إن الرقابة المشدّدة على القانون المالي وعلى مختلف موضوعاته التي يطالعنا بها القاضي الدستوري الفرنسي لابد من أن يستفيد منها زميله اللبناني لأنها أصدق تعبير عن إرادة هذا القاضي بإتاحة المجال للسلطة التشريعية لبسط رقابتها الماليّة الفعليةّ اللصيقة مع حق حقيقي بالحصول على معلومات "صادقة" حول مالية الدولة العامّة. وفي هذا المقام لا يسعنا إلا أن نلفت النظر إلى أن عدم شفافية مشروع قانون الموازنة، الذي كان ومنذ زمن طويل محل انتقادات واحتجاجات البرلمانيين جميعاً وخصوصاً الجهة المعارضة[77]. كان محط أنظار القاضي الدستوري الدائم. إن شفافية مشروع قانون الموازنة بحسب رأي هذا الأخير لا تتحقق إلاّ في حالة تضمين هذا المشروع جميع المعطيات والأرقام التي يجب وجودها فيه، لأن من السهولة بمكان "تهريب" قسم من العجز عن طريق نقل بعض أعباء الدولة على عاتق مرافق عامّة مستقلة أخرى، أو حتى التعتيم على وجود مثل هذه الأعباء.

إن القاضي الدستوري هنا يقف إلى جانب السلطة التشريعية التي تشجب مثل هذه التصرفات ويتابع هذا القاضي مؤكداً وبشكل صريح وواضح أن النفقات التي هي بحسب طبيعتها دائمة يجب أن تكون جزءاً لا يتجزأ من مشروع الموازنة العامّة، أو أن تكون بالحد الأدنى مموّلة من إيرادات ظاهرة وبشكل علني في هذا المشروع. بهذا الموقف الصريح والواضح والمستند إلى مبدأي وحدة الموازنة والشمولية تمكن القاضي الدستوري الفرنسي من وضع حد لمثل هذه

---

[73]. هذا القرار يتعلق بطلب إبطال القانون رقم 430 تاريخ 2002/6/6، إنشاء حساب الإدارة وخدمة وتخفيض الدين العام وحسابات أخرى لعمليات التسنيد.

[74]. C.C. 25 Juillet 2001 décision n. 2001 – 448 DC, « La complète information du parlement.

[75]. المادة 20 من الدستور الفرنسي الصادر عام 1958 والتي تعطى للحكومة حق وضع السياسة العامة للدولةLe gouvernement détermine et conduit la politique de la nation (Art 20).
وفي لبنان تنص الفقرة الأولى من المادة 65 من الدستور اللبناني على أن للحكومة حق وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات.

[76]. وقد تستفيد الحكومة من خبرات السلطة التشريعية في هذا المجال عبر الحوارات الجانبية مع رؤساء الكتل النيابية للاتفاق على الخطوط العريضة للموازنة.

[77]. التي كانت تشكك دائماً بصحة وصدقيّة بعض النفقات بشكل خاص وفي صدقية مشروع الموازنة بشكل عام، لاسيما أمام أساليب الحكومة في تهريب قسماً من نفقاتها خارج نطاق الموازنة débudgétisation.

التصرفات الماليّة والتي كانت تشوه إلى حد بعيد صحة وصراحة بعض أرقام النفقات التي كانت ترد في مشروع قانون الموازنة[78]، وبالفعل قد كان قانون الموازنة الفرنسي الصادر عام 1995 يتضمن نصاً ينقل الزيادة في المعاشات من الموازنة العامة إلى صندوق دعم الشيخوخة Fonds de solidarité de vieillesse وهذه الزيادة تشكل أداءً اجتماعياً وقانونياً تلتزم به الدولة في مواجهة عامليها المحالين للتقاعد Agents retraités. وهذا مسلك يخالف قاعدتي وحدة الموازنة وعموميتها، وهما في نظر المجلس الدستوري قاعدتان أساسيتان. وبالتالي، فإن دفع مستحقات العاملين التابعين للدولة، والمعاشات المقررة لهم، وكذلك زيادة هذه المعاشات، لا يجوز تمويلها من خارج الموازنة العامّة.

يذكر المجلس الدستوري الفرنسي أن احترام قاعدتي وحدة الموازنة وعموميتها يفرض نفسه على المشرّع. إن هاتين القاعدتين الأساسيتين تحولان فيما يتعلق بالعاملين لدى الدولة من أن بعض النفقات التي لها بطبيعتها صفة دائمة لا تتحملها الموازنة، أو لا يتم تمويلها بموارد لا تحددها، وهذا ما يطبق بشكل خاص على تمويل زيادات المعاشات التي تشكل أداءً اجتماعياً قانونياً تلتزم به الدولة في مواجهة المتقاعدين[79]. إن أهمية هذا الحكم تتمثل أيضاً في إبرازه لفكرة النفقات الدائمة بطبيعتها التي يجب أن تظهره في موازنة الدولة، بينما لم يكن يوجد حتى هذا الوقت أي التزام من هذا النوع[80]. وهذا هو بالضبط ما شدّد عليه المجلس الدستوري اللبناني في قراره الأخير (قرار رقم 2017/5 تاريخ 2017/9/22) عندما شدّد على أن تمويل الحد الأدنى للأجور وإعطاء زيادة معيشة للموظفين والمتعاقدين لا يجوز أن تكون من خارج الموازنة العامة للدولة. وبالفعل فقد ربط مبدأ سنوية الموازنة بمبدأ الشمول، الذي يعني تضمين الموازنة جميع نفقات الدولة وجميع مداخيلها عن السنة القادمة،... تعديل واستحداث بعض الموارد القانونية الضريبيّة لغايات تمويل رفع الحد الأدنى للرواتب والأجور وإعطاء زيادة غلاء معيشة للموظفين والمتعاقدين والإجراء في الإدارة العامة... مع ما يترتب من نفقات إضافية على خزينة الدولة، كون الرواتب والأجور تدخل في نفقات الدولة... وبما أن ما تم إقراره من واردات جاءت من خارج إطار الموازنة العامة... فيكون هذا القانون قد خالف مبدأ الشمول الذي نصّت عليه المادة 83 من الدستور". من ناحية أخرى

[78]. Le C.C. affirme que les dépenses présentant par nature un caractère permanent doivent obligatoirement être prise en charge par le budget général ou, du moins, financées par des ressources qu'il détermine. En se référant aux principes de l'unité et de l'universalité budgétaire qui s'imposent au législateur, le conseil constitutionnel fixe ainsi d'importantes limites à la pratique souvent abusive dans le passé de débudgétisation. C.C. 29 dec. 1994, no. 94 – 351 DC.

[79]. *Ibid*. p. 350.

(80) راجع :

Favoreu (L) et Philip (L), *Les grandes décisions du conseil constitutionnel*, *op. cit*, p. 887.

راجع أيضاً محمد محمد عبد اللطيف، **الاسس الدستورية لقوانين الموازنة**، *op. cit*, p. 183

وبالاستناد إلى مبدأ الشمول ذاته أبطل المجلس الدستوري اللبناني والفرنسي عملية تخصيص إيراد معين لنفقة معينة لأنها تشوه وتفرغ مبدأ الشمول من مضمونه[81].

أمّا بشأن المبالغة في تقدير بعض الإيرادات مرفقاً بسوء تقدير لبعض النفقات والانعكاسات السلبية على مبدأ توازن الموازنة، فإن المجلس الدستوري الفرنسي قبل بمراقبة شفافية الموازنة ككل[82]، ليس هذا فحسب، بل أنه لم يتوان عن إعطاء هذا المبدأ قيمة دستورية (مادة 32 من القانون الأساسي الصادر في الأول من آب 2001)[83]. وهكذا بدأ المجلس الدستوري الفرنسي يتناول في اجتهاداته مدى مصداقية التقديم العام لقانون الموازنة والمخالفات المدّعى بها لحقوق السلطة التشريعية، باحثاً وبعبارات غير مباشرة عن مصداقية قانون الموازنة في مجموعه[(84)]. إلا أنه وفي عام 1995 أشار هذا المجلس وبتعبير مباشر وصريح إلى "مبدأ المصداقية" فارضاً استخدامه لإعمال رقابته على الدستور[85]. وتجدر الإشارة إلى أن القانون الأساسي لقوانين الموازنة في فرنسا والصادر عام 2001 قد كرّس هذا الاجتهاد الخلاّق للمجلس الدستوري[86] الذي أصبح يربط فيما بعد بالمادتين 14 و 15 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام 1789[87]. هذا وطبق المجلس الدستوري الفرنسي مبدأ المصداقية بمرونة كبيرة مكتفياً برقابة دنيا في هذا المجال،

---

[81]. لأن الإيرادات يمكن أن تقوم بتمويل أي نفقات. ويرجع ذلك إلى أن مبدا عموميّة الموازنة يسـهم في تطبيق مبدأ المسـاواة بين المواطنين أمام الضـرائب والأعباء العامّة. علماً بأن قاعدة عدم التخصـيص تسـري في مواجهة السـلطة التشـريعية وليس في مواجهة الحكومة، ولذلك كان جائزاً للحكومة أن تخصـص حصـيلة الخصـخصـة= =لتسـديد ديون الدولة (وهذا ما اعتمده المجلس الدسـتوري اللبناني في قراره رقم 2017/5 عندما أقرّ تخصيص بعض الرسوم لتسديد دين عام..).

[82] أن تكون البيانات الواردة في قانون الموازنة La sincérité budgétaire. يقصـد بمبدأ مصـداقية الموازنة والخاصة بالتقديرات والنفقات مطابقة للحقيقة، وأن تكون التوقعات معقولة حتى يتمكن البرلمان من أن يمارس رقابة حقيقية عليها. راجع Gruces (H.M) “la sincérité des lois de finance: nouveau principe de droit budgétaire », JCP, 2000, Manciaux (H), “De l’origine du principe de sincérité des lois de finances et de lois de financement de la sécurité sociale, RDP, 2005, p. 982.

[83]. الجدير بالذكر أن مصـطلح المصـداقيّة ظهر لأول مرة في حكم المجلس الدسـتوري الصـادر عام 1983 (C.C. 29 dec, 164 DC Rec. p. 67) ثم في حكم آخر عام 1984 C.C. 29 dec. 1984, 184 DC Rec. p. 94، غير أن هذا الإصطلاح لم يستخدم، فيما يبدو بوصفه قاعدة مرجعية في الرقابة الدستورية، ولكن فقط لمجرّد تأكيد مطابقة القانون للدسـتور. ثم اسـتخدم المجلس الدسـتوري هذا الاصـطلاح في عام 1993 من أجل بحث إدعاء أصـحاب الإحالة بشـأن مصـداقية الأرقام الواردة في القانون C.C. 29 dec. 1999, 351 DC, Rec, p. 140، راجع محمد محمد عبد اللطيف، **المبادئ الدستورية لقوانين الموازنة**، مرجع سابق، ص 194

[84]. C.C. 29 déc. 1994, 351 DC, Rec. p. 140.

[85]. C.C. 28 déc. 1994, 369 DC, Rec. p. 257.

[86]. حيث تنص المادة 32 من هذا القانون على أنه "تعرض قوانين الموازنة بطريقة صـادقة مجموع واردات الدولة وأعباءها. وتقدر مصداقيتها أخذاً في الاعتبار المعلومات المتاحة والتوقعات التي يمكن أن تستمد منها بمعقوليّة:

Les Lois de finance présentent de façon nécessaire l’ensemble des ressources et des charges de l’Etat, leurs sincérité s’apprécie compte tenu des informations disponibles et des pressions qui peuvent raisonnablement en découler.

[87]. راجع C.C. 9 sôut 2012 no 2012 – 653 DC cons. 13

ما يعني أنّ عدم دقة التوقعات لا تكفي لاعتبار قانون الموازنة مخالفاً لمبدأ المصداقيّة، وإنما يجب إثبات قصد الإخلال بتوازن الموازنة، مع الاشتراط بأن يكون عدم التوازن كبيراً حتى يبرّر عدم الدستورية، بالإضافة إلى أن عنصر القصد لا يمكن أن يظهر إلاّ يوم تقديم مشروع قانون الموازنة: فإذا ظهر عدم المصداقية من ظروف لاحقة، فإنه لا يمكن الإدعاء انه كان راجعًا إلى قصد واضعي مشروع القانون[88]. من ناحية أخرى، إن تتويج مبدأ المصداقية كمبدأ أساسي من مبادئ الموازنة دفع بالمجلس الدستوري الفرنسي لعدم اعتباره مجرد امتداد لمبادئ الموازنة التقليدية وخصوصاً لمبدأي الوحدة والشمول[89]. ففي حكم صدر عام 1998 بشأن الخصم من الإيرادات لصالح الوحدات الإقليمية والجماعات الأوروبية، اعتبر القاضي الدستوري أنه إذا كان الخصم من الإيرادات يشكل اعتداءً على مبدأ العموميّة، فإنه لا مجال لتقرير عدم الدستورية، لأنه لا يتضمن اعتداءً على مبدأ المصداقية، ما دام أنه قد توافرت فيه الشروط التي قرّرها المجلس[90].

في حكم آخر، اعتبر المجلس أن عدم تضمين قانون الموازنة تقديراً لإيرادات القرض والخزانة بالمخالفة لأمر Ordonnance 2 كانون أول 1959 فإن ذلك لا يتضمن اعتداءً على مبدأ المصداقية[91]. إن هذه الأحكام السالفة الذكر إن دلّت على شيء فعلى أهمية هذا المبدأ وتميّزه عن باقي المبادئ الأخرى، فهو ليس امتداداً لها وإنما ضرورة جديدة من ضرورات الوضوح والتماسك، وواجب يقع على عاتق الحكومة بأن تقوم بإعلام البرلمان في أثناء مناقشة مشروع الموازنة إذ ما طرأت ظروف قانونية أو واقعيّة من شأنها أن تؤثر في هذه التقديرات، وأن تقوم بالتصحيح أو التعديل اللازم، كما يقع على عاتق المشرع حين يقر توقعات الإيرادات أن يأخذ في الاعتبار جميع البيانات التي يعلم بها، والتي يكون لها انعكاس على مادة التوازن[92]. صحيح أن هذا المبدأ لم يؤدي التمسك به إلى إعلان عدم دستورية القانون المالي برمته إلا إذا كان هذا التقدير مشوباً بخطأ ظاهر في التقدير، وهذا القيد يشكل حاجزاً تحول دون القضاء بعدم الدستورية. وعلى ذلك، فإن المجلس يقدّر إن عدم مصداقية أحد العناصر لا يؤثر بالضرورة على مصداقية مادة التوازن في مجموعها[93]. كما ويعتبر أيضاً بأنه حتى ولو ارتكبت الحكومة خطأ في اختيار الحلول الإقتصادية، فإن هذا الخطأ لا يؤدي إلى تقديرات مبالغ فيها للإيرادات الضريبية التي ليست ضخمة بالمقارنة بكتل الموازنة، كما أن قيام الحكومة بتكوين احتياطي لجزء ضئيل من الاعتمادات المفتوحة من أجل الوقاية من تدهور محتمل لتوازن الموازنة لا يخالف مبدأ المصداقية، خصوصاً وإن إعلام البرلمان بهذا الإجراء ينفي أن يكون لدى الحكومة أي مصدر للإخلال بالخطط الكبرى للتوازن الوارد في الموازنة[94].

---

88. محمد محمد عبد اللطيف، **الأسس الدستورية لقوانين الموازنة**، مرجع سابق، ص 196.

(89) C.C. 29 déc. no 87 – 154 DC Cons. 21 – 23, C.C. 29 déc. 1983, no 83 – 164 DC, con. 12.

90. C.C. 29 déc. 1996, 405 DC, p. 113.

منشور عند محمد محمد عبد اللطيف، مرجع سابق ص 196.

91. C.C. 2000, no. 442 Rec. p. 211.

منشور عند محمد محمد عبد اللطيف، مرجع سابق ص 197.

92. C.C. 29 déc. 2004, 511 DC Rec. p. 236, C.C. 29 déc. 2003, 489 DC, Rec. p 487.

93. Foureau (L) et Philip (L) op. cit, p. 888.

94. C.C., 29 déc. 2004, 511, C.C. 29 déc. 2003, 489, DC.

لا يكون مخالفاً لمبدأ مصداقية الموازنة، في حالة الإدعاء بأنه تم تقدير إيرادات ونفقات الحساب الخاص بالتنازل عن السندات العامة، وتجاهل أثر التنازل للقطاع الخاص عن جزء من رأس المال بعض الشركات، وذلك نظراً لعدم اليقين من مبلغ التنازل عن السندات اللازمة لتنفيذ العملية، كما أن الإيرادات الناشئة عن التنازل للقطاع الخاص لجزء من رأس مال بعض الشركات سيتم تخصيصها نهائياً للمؤسسة العامة للتمويل[95]. بالمقابل، اعتبر القاضي الدستوري بأن نقل اعتمادات على مالية الضمان الاجتماعي من دون إيجاد بديل عنها يؤدي إلى تضعضع الشروط العامة للتوازن المالي للضمان الاجتماعي[96]. مع التشديد على أن المجلس الدستوري يستنكف عن لعب دوره إزاء التقديرات الاقتصادية المقدمة، لأن مثل هذه الرقابة تدفعه دفعاً خارج إطار الرقابة المعقودة له صراحة[97]. هذا وقد وسّع المجلس الدستوري رقابته على صحة وصدقيّة أرقام الحساب الختامي معتبراً أن أرقام حسابات الدولة يجب أن تعطي صورة صادقة وواضحة عن المالية العامة، وهذا عائد بالطبع إلى المبدأ العام في مثل هكذا ظروف يفرض أن تكون الحسابات دقيقة، أي أن المصداقية تكتسب معنى محدّدًا أو ضيّقًا هنا وهو الدقة. هذا مع العلم بأنه لا يحال قانون الحساب الختامي في فرنسا إلى المجلس الدستوري إلاّ نادراً وذلك لتقدير مطابقته للدستور[98]، ومع ذلك نرى بعض القرارات التي قضت بعدم دستورية أحد هذه القوانين[99]. ونسارع ختاماً للقول بأن رقابة المجلس الدستوري للحساب الختامي، تقتصر فقط على بحث ما إذا كان هذا القانون قد خضع للقواعد ذات القيمة الدستورية التي تتعلق بتحديد مضمونه فقط تاركاً أمر المخالفات المحتملة والخاصة بتنفيذ الموازنة وإمكانية مخالفتها لمحكمة المحاسبات[100].

***

يقول موريس ديفرجه "أن في العلوم المالية ما يغني الكاتب ويرهق القارئ، ولذا كانت البساطة العلمية وستبقى أولى فضائل من لزموا الكتابة بهذا الجانب من علوم الفكر". وتشتد الصعوبة وتبلغ مداها كلما اقتربنا من وضع نهاية لهذه الدراسة والتي أردناها خاتمة مانعة وجامعة، وخصوصاً وأن الجهد من أجل تعزيز مراقبة دستورية قوية على موضوعات المالية العامة للتحقق من احترام مبدأ المشروعية هي مسألة ذات حساسية بالغة، وخاضعة للعديد من القراءات والتأويلات بشأنها.

مذكورة عند محمد محمد عبد اللطيف، **الأسس الدستورية لقوانين الموازنة**، مرجع سابق، ص 198.

[95]. راجع C.C. 29 déc. 1998, 405 DC, AJDA, 1999, p. 14 .
مذكور عند محمد محمد عبد اللطيف Ibid ، ص 199.

[96]. راجع .Le principe de sincérité en finances publiques, RFFP, 2010, no 111

[97]. بحيث تدفعه دفعاً إلى ميدان ملاءمة أو عدم ملاءمة القانون الذي أقرّه البرلمان للصالح العام ولظروف البيئة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، فيخرج القاضي عن دوره في تطبيق القانون والحكم بمقتضاه لا الحكم عليه ورقابة دستوريته. C.C. 9 août 2012, nº: 2012-653 DC Cons. 27.
C.C. 13 déc. 2012, nº: 2012-292 DC Cons. 19.

[98]على اعتبار أنه عبارة عن وثيقة محاسبية.
راجع اجتهاد على شفافية هذه الحسابات. C.C. 6 août 2009, nº: 2009-585 DC.

[99]. كقانون الحساب الختامي لعام 1983 (C.C. 24 Juillet, 1985, 190 DC, Rec, p. 53) أو قانون الحساب الختامي لعام 2005 الذي لم يخالف مبدأ المصداقية.

[100]. C.C. 13 juillet 2006, 538 DC.
راجع التفاصيل عند محمد محمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص 63.

صحيح أن القوانين المالية هي من المجالات الرحبة للقاضي الدستوري ليدقق ويقيّم القواعد الدستورية العامة، إلاّ أنها تشكل كذلك مناسبة أساسية يطلق فيها القاضي الدستوري العنان لبعض الأحكام الضرورية في هذا المجال، والتي تكون اللبنة الأساسية الكاشفة للأسس الدستورية للمالية العامة، وما ينتج عنها من ترسيخ للإنتماء إلى الشرعية القانونية وإلى المرجعية التمثيلية على المستوى السياسي. لكن مقاربتنا لم تقف عند هذا الحد، بل عمدت إلى تسليط الضوء على ظاهرة القضاء الدستوري المالي، متسلحين ومنفتحين على اجتهادات المجلس الدستوري الفرنسي وعلى تجربته الرائدة في مجال العدالة الدستورية المالية. وعلى الرغم من حداثة المجلس الدستوري اللبناني إلاّ أننا بدأنا نلاحظ تطوراً هاماً في عمل هذا المجلس، إذ بدأ يلعب دوره من خلال قراراته كشاهد عصر على الأساليب المالية المتبعة من جهة، وكمرشد فذ لإعادة الانتظام للمالية العامة من جهة ثانية. صحيح أن القضاء الدستوري اللبناني لم يتحوّل بعد إلى قضاءً انتظاري[101]، إلا أنه وعلى الرغم من ندرة قراراته تمكّن من خلق لبنة أساسية في بناء حضارتنا القانونية المكتوبة والمتعارف عليها. إن حماية المال العام تعتبر من الرهانات الأساسية للإصلاحات السياسيّة، كما أن الرقابة على المالية العامة يجب أن تكون الهدف الأسمى لأية حكومة في سبيل ترسيخ أحكامه. إن ترشيد الوضع المالي المتأزم والتخبط في تنفيذ البرامج التنموية والسياسات العمومية تشكلان إحدى المعضلات الكبرى التي وقعت ضحيتها معظم الحكومات.

إن ارتباطنا بدولة الحق والقانون والتزامنا بمبادئ الديمقراطية تفرض علينا احترام القواعد المنظمة للمجال المالي ومن هو أحرص من المجلس الدستوري في تحقيق ذلك؟ لقد دلّت الاجتهادات الدستورية التي ذكرناها في متن هذه الدراسة حرص هذا المجلس على تقوية البرلمان، كما أن الكثير من قواعد التفسير التي استعملها نجم عنها توسيع اختصاص المشرع في هذا المجال. لذلك ينبغي علينا تنمية الثقافة الدستورية في بلدنا كما هو الحال في فرنسا. فالتجربة الفرنسية في مجال مراقبة دستورية القوانين تجربة جديرة بالاهتمام وبالمتابعة لما أسسته وتؤسسه من لبنات في البناء الدستوري خصوصًا القضاء المالي، ولما لعبته من دور في تكريس دولة القانون. فلا خوف إذاً من شبح حكومة القضاة ومن تعميم شبح تجربة المحكمة العليا الأميركية التي مارست كما يقولون دوراً سياسياً بانتقالها إلى ميدان ملاءمة أو عدم ملاءمة القانون الذي أقره البرلمان للصالح العام ولظروف البيئة السياسية والاجتماعية الاقتصادية[102]، فالرقابة على دستورية القوانين بشكل عام وعلى القوانين المالية بشكل خاص لا تتعارض وبحسب رأينا مع منطق سيادة الأمة، ولا يهدر حتى هذه السيادة، فالقوانين لا تصدر عادة عن الأمة ذاتها بل عن ممثلي الأمة في البرلمان. وحينما يراقب القضاء هذه القوانين فهو يفعل ذلك بالمقارنة وعلى أساس نصوص الدستور الصادر عن الأمة ذاتها، ما يعني أن رقابته لدستورية القوانين تتضمن حماية واحتراماً لسيادة الأمة التي وضعت الدستور

---

[101]. أي أنه ينتظر منه الكثير في سد الفراغات القانونية التي يمكن أن تطالعنا بها بعض القوانين لاسيما المالية منها.

[102]. هذا الدور بلغ أوجه في عهد الرئيس الأميركي روزفلت حيث عارضت المحكمة إصلاحاته الاقتصادية. وقد ساعدها على لعب هذا الدور غموض وإيجاز الدستور الأميركي الاتحادي، إذ أنه وتحت ستار تفسيره ابتدعت هذه المحكمة مبادئ دستورية تنبعث من المذهب الفردي الحي، راجع على سبيل المثال:
Burdeau (G) *Traité des sciences politiques*, 1969, p. 484.

الأعلى، وليس اعتداءً على هذه السيادة[103]. فلماذا إذاً لا نستفيد من التجربة الفرنسية في هذا المضمار؟ ولماذا لا تحال جميع القوانين المالية على القضاء الدستوري لبتّ دستوريتها نظراً لخطورة مضامينها. إن من إبداعات دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا التنصيص على مبدأ الرقابة على دستورية القوانين المصوت عليه[104]، فلماذا إذاً لا نجسّد هذه التجربة في لبنان؟

---

[103]. راجع محمد رفعت عبد الوهاب، "رقابة دستورية القوانين والمجلس الدستوري اللبناني"، مرجع سابق، ص 64 وما يليها.

[104]. بالفعل فقد وصف رئيس الجمهورية الفرنسية آنذاك هذه التجربة الإصلاحية بأنها قد "تمت إقامة دولة القانون، ودعمت حماية حرياتنا. إن فرنسا محمية الآن وبصفة ناجعة ضد خطر الموافقة على قوانين غير دستورية".

12

قراءة دستورية في دور جيل الشباب
في استكمال الانتقال الديمقراطي في العالم العربي

الدكتور سيمون بدران
أستاذ مساعد في كلية القانون في الجامعة الأمريكية في الإمارات AUE

بعد طول انتظار، تمكن الشباب العربي من إدراك "صوته الجماعي" للمطالبة بالحرية، الكرامة والمشاركة السياسية، وليبدأ مسيرة ما أصبح يُعرف "بالربيع العربي". غير أن هذا الحراك الذي عُلقت عليه آمال كبيرة، تعثر في الخروج بنموذج ديمقراطي فعّال. لا بل تحول في بعض الدول العربية إلى مواجهات دامية بين جيل الشباب الثوري، من جهة، ومناصري الأنظمة الحاكمة، من جهة أخرى.

ما لبثت أن تحولت مشاعر الغبطة والابتهاج، والتي رافقت أولى المظاهرات التي شهدتها تونس ومصر في العام 2011، إلى أحاسيس يكتسيها السواد والتشاؤم بعد دخول دول كسوريا وليبيا واليمن في دوامة الحروب الأهلية.

لذلك ذهب بعض الباحثين إلى مقارنة الربيع العربي بالأحداث التي شهدتها القارة العجوز في العام 1848، عندما أغرق الشباب الأوروبي الشوارع والساحات بالمظاهرات للتنديد بالأنظمة الاستبدادية التي كان يرزخ تحت أثقالها. غير أن تلك التحركات لم تفلح في إحداث اختراقات جوهرية في الممارسات السياسية والديمقراطية، رغم ضخامتها وانتشارها السريع[1]... هذا وقد ذهب عدد من المراقبين إلى رسم صورة "مروعة" للربيع العربي، بعد تشبيهه بالثورات الفرنسية والروسية، حيث قامت بعض القوى الدموية بوأد براعم الديمقراطية التي حاول جيل الشباب الثوري زرعها وترسيخها[2]...

بناء على ما تقدم، حاولنا في بحثنا رصد وتحليل المؤثرات السياسية الداخلية والخارجية في العالم العربي التي أسهمت في تعطيل بروز آليات سياسية متطورة، لترجمة فعالة لتطلاعات الجيل الثوري من الشباب ولمواكبة ضرورات التحول الديمقراطي.

انطلاقًا من تجارب الدول التي عاشت هذا التحول خلال "الموجة الثالثة من الديمقراطية"، حاولنا دحض المزاعم القائلة بوجود "خصوصية عربية" مانعة للحياة الديمقراطية. فالمحن

---

[1]. Anne Applebaum, "In the Arab World, It's 1848 - Not 1989", *Washington Post*, February 22, 2011.

[2]. Raymond Ibrahim, "Parallel Betrayals: Iranian Revolution and Arab spring, *Middle East Forum*, June 18, 2012.

والصعوبات التي تواجه بلدان الربيع العربي ليست بالجديدة أو الفريدة. كما تنسجم تعثراتها وإخفاقاتها مع السياق الطبيعي الذي تجلى في الدول التي انتقلت إلى نظام ديمقراطي سليم...

من جهة أخرى، استعنا بتلك التجارب الديمقراطية المقارنة لتحديد خارطة طريق لجيل الشباب العربي بوصفه جزءًا من ديناميكية الانتقال السياسي وعنصراً أساسياً في إدارة مرحلة التحول الديمقراطي.

سلط الربيع العربي الأضواء على النجاح الباهر الذي حققه جيل الشباب بوصفه قوة ثورية مغيّرة وعنصراً في إسقاط أكثر النظم الاستبدادية في المنطقة، رغم تعثره في ترجمة مطالبه الثورية ضمن برنامج سياسي-إصلاحي واقعي وعملي.

كيف بالإمكان تفسير فشل مظاهرات ضمت ملايين من الشباب التواقين إلى الإصلاح السياسي، في إحداث تغيرات جزرية في الممارسات السياسية...؟ وكيف لهذا الشباب العربي الذي باشر عدة ثورات شعبية عارمة، خلال فترة زمنية قصيرة، من أن يستمر في التخبط في أنظمة لا تتناسب مع تطلعاته الديمقراطية؟

للإجابة عن تلك الأسئلة وغيرها سنستعين بالتجارب الديمقراطية التي شهدتها مناطق أخرى حول العالم. فالوطن العربي لم يكن أول من أبحر في معمعة الانتقال الديمقراطي. إذ باشرت قبله أكثر من 19 دولة تجربة التحول الديمقراطي ابتداءً من سبعينيات القرن الغابر[3]...

بالمقابل، يخطئ من يعتقد أنه بإمكان تقييم تجربة التحول الديمقراطي في دولة عربية معينة انطلاقاً من نتائج انتخابات واحدة، أو قرار صادر من محكمة عليا، أو بند أُغفِل التنصيص المباشر والصريح عليه في متن الدستور... فالتجارب المقارنة بينت لنا بأن مخاض الانتقال الديمقراطي طويل، يتخلله العديد من الشوائب والخطوات إلى الوراء. غير أن تخطيها والعمل على التخلص منها مسألة ضرورية في مسيرة ترسيخ الأسس التي تقوم عليها الديمقراطيات الفتية..[4]

من ناحية أخرى، بدأت الموجة الثالثة من الديمقراطية في العام 1974 مع اندلاع ثورة القرنفل في البرتغال والاطاحة بالنظام الديكتاتوري[5]. لذلك، قد لا يتفاجأ المراقب بإسهاب المشرع الدستوري البرتغالي في عرض الحقوق المرتبطة بجيل الشباب، مانحاً إياهم حماية خاصة، بغية تحويلهم إلى مدماك أساسي في البناء الديمقراطي الجديد[6]...هذا وقد سارت الكثير من الدول على

---

[3]. Larry Diamond, "The spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies throughout the World", New York, Henry Holt, 2008, p. 6.

[4] Stephen Grand, "Understanding Tahrir Square: What Transitions Elsewhere Can Teach Us about the Prospects for Arab Democracy", Saban Center at the Brookings Institution Books, Brookings Institution Press, 2014, p. 8.

[5] Samuel P. Huntington, *The third wave: democratization in the late twentieth century*, Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

[6] " 1. بهدف تأكيد تمتعهم بحقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على نحو فعَّال، يحظى الشباب بحماية خاصة، في:

أ. التعليم والتدريب المهني والثقافي؛

ب. الحصول على وظيفتهم الأولى، وفي العمل، وفي الضمان الاجتماعي؛

ج. الحصول على سكن؛

د. التربية البدنية والرياضة؛

ه. استغلال أوقات فراغهم.

خطى المؤسس الدستوري البرتغالي في التنصيص الصريح والمباشر على "الشباب"...فما هي العبر المستخلصة والدروس المستفاد منها بعد تمحيص المراقب الدستوري الوثائق الدستورية المتنوعة التي لجأت الى هذا التنصيص...؟

بحكم اختصاصنا وخبراتنا في القانون الدستوري والأنظمة السياسية، بالإضافة إلى أننا من الأعضاء المؤسسين للجمعية العربية للقانون الدستوري، والتي رافقت عن قرب بناء الدساتير في عدد من الدول العربية، حاولنا عرض الأسس والمرتكزات النظرية التي يمكن اعتمادها في مسيرة التحول الديمقراطي في الوطن العربي... لهذا أثرنا الأدوات اللازمة للوصول إلى مجتمع يتبنى الديمقراطية المنشودة بعد الوقوف على ماهية المعوقات التي ما زالت تعتري المسيرة الديمقراطية[7]، مركزين على دراسة البلدان التي عاشت "الربيع العربي" ومقارنتها مع دول أخرى سبق وأن قام الباحثون بدراسـة أنمـاط تآكـل أنظمتها الشمولية، وتعزيز قدرات جيل الشباب على التحول الآمن باتجاه الديمقراطيـة... لذلك، ناقشنا تباعاً المباحث التالية: جيل الشباب، الربيع العربي والمتطلبات الحتمية لاستمرار التحول الديمقراطي (المبحث الأول)، الربيع العربي في ضوء تجارب الدول التي عاشت التحول الديمقراطي خلال الموجة الثالثة من الديمقراطية (المبحث الثاني)، وجيل الشباب في الوثائق الدستورية المقارنة (المبحث الثالث).

على الرغم من تعدد المناهج التي يمكن الانطلاق منها لدراسة ثورة جيل الشباب والتحول الديمقراطي في العالم العربي، تتبعنا في هذا البحث المنهج التحليلي النظمي من منطلق أن معظم الحقائق التي أفرزها الربيع العربي كانت تنطوي على أبعاد ودوافع معقدة ومتشابكة. لذلك اقتضى علينا سحب هذه الحقائق السياسية ووضعها على مائدة التحليل والاستقراء للوصول الى وصف موضوعي وعلمي. فضلاً عن أننا حاولنا الابتعاد عن الخوض التفصيلي في النشاطات السياسية اليومية، متمسكين بأبرز المحطات الرئيسية الكبيرة التي كان لها دور في بحثنا...

بالمقابل، دأبنا على الاستعانة بالمنهج "المقارن" عند مقابلتنا الأحداث والآراء بعضها بالبعض الآخر للكشف عما بين ثورات الربيع العربي والدول التي عاشت التحول الديمقراطي في خضم "الموجة الثالثة من الديمقراطية" من علاقة، ومن ثم لدى مقارنتنا النصوص الدستورية المختلفة التي ذكرت "الشباب" في متنها. كما تقصدنا "تطعيمه" بمنهج "الدراسة المسحية"، حيث أجرينا دراسة شاملة لهذه النصوص الدستورية، وتحليل الوضع الراهن لها. فجميع الدساتير التي أشرنا اليها في معرض بحثنا لا يزال يعمل بها في وقتنا الحالي...

إشارة إلى أننا نقصد بالتنصيص الدستوري تحديد وتعيين مصطلح "الشباب" بشكل مباشر وصريح في الوثيقة الدستورية، لتتعرف الأجيال الشابة اللاحقة على تضحيات أولئك الفتيان والفتيات الذين قدموا الغالي والنفيس في سبيل العبور إلى نظام ديمقراطي. الأمر الذي سيسهم في

---

2. تكون الأهداف الأساسية للسياسة الشبابية هي تنمية شخصية الشباب، وإيجاد الظروف المطلوبة لإدماجهم في الحياة العملية بفعَّالية، وحب الإبداع الحر، وروح الخدمة المجتمعية.

3. ترعى الدولة وتدعم المنظمات الشبابية التي تعمل من أجل الأهداف المذكورة وكذلك برامج التبادل الشبابية العالمية، بالتعاون مع الأسر، والمدارس، والشركات، والمنظمات المحلية، والجمعيات والمؤسسات الثقافية، والجماعات الثقافية والترفيهية".

المادة 70 من دستور الجمهورية البرتغالية الصادر في العام 1976 والمعدل في العام 2005.

[7] محمد أحمد المقداد، "أسس التحوُّل الديمقراطيّ في الوطن العربيّ ومرتكزاته (الأردن: حالة الدراسة)"، **مجلة المنارة للبحوث والدراسات**، مجلد 13، العدد 7، الأردن، 2007، ص 87.

بناء ذاكرة جماعية تتشارك البطولات والتضحيات، وتسهم في تدعيم اللحمة والشعور بالانتماء للوطن. كما أن التنصيص الدستوري سيحفظ ذكرى الشباب الثائر في أسمى وثيقة قانونية، قاطعاً الطريق على أي محاولة تشريعية أو تنظيمية للالتفاف عليها.

1
جيل الشباب والربيع العربي:
متطلبات حتمية لاستمرار التحول الديمقراطي

نجحت انتفاضات "الربيع العربي" في القضاء على الرتابة السياسية التي كانت تطفو على أوطاننا العربية. "فساعة المواطن"[8] قد دقت، وترددت أصداؤها من المحيط إلى الخليج[9]. فقد انتزع الشباب العربي، وبعد طول انتظار، زمام المبادرة وقاد انتفاضات طالب فيها بممارسة حقه الطبيعي في اختيار ممثليه في السلطة والتكريس الدستوري لرزمة من الحقوق والحريات الأساسية، بالإضافة إلى تأكيد دوره المحوري في هندسة وبناء مجتمعات عربية تصون الكرامة الإنسانية وتفرعاتها...

إلا أن الأوطان العربية التي عاشت انتفاضات ابتداء من العام 2011، اتخذت مسارات مختلفة. كما دفعت عددًا من المراقبين إلى توزيعها على ثلاثة محاور[10]: ضم المحور الأول بلدان كتونس ومصر حيث نجح الشباب في دحر رؤوس النظام السابق، ليبدأ بعدها مسيرة طويلة ومتعثرة في التحول والانتقال إلى نظام ديمقراطي رصين... أما المحور الثاني، فقد اقتصر على الحكام الذين نجحوا في الاحتفاظ بعروشهم، بعد اجرائهم عددًا من الإصلاحات الدستورية، بدرجات متفاوتة، لامتصاص النقمة الشعبية وبما يضمن استمرار أنظمتهم السياسية بأقل الخسائر الممكنة. ضمت هذه المجموعة عددا من ملكيات الخليج العربي، مستفيدة من عوائد ثرواتها النفطية والغازية، بالإضافة إلى الأردن والمغرب، اللتين، وإن افتقرتا إلى الموارد الطبيعية الريعية، إلا أنهما يتمتعان بشرعية يستمدانها من ملكية وراثية متجذرة في وجدان تاريخهما الحديث... بالمقلب الآخر، يحتضن المحور الثالث والأخير مجموعة الدول التي غرقت في وحول الصراعات المسلحة، ليرتقي الاقتتال الداخلي في بعضها إلى مرتبة الحروب الأهلية كما هي الحال في سوريا، ليبيا واليمن...[11]

---

[8] عبارة استخدمها اللورد رالف دارندورف للدلالة على الثورات التي شهدتها أوروبا الشرقية ابتداءً من العام 1989.

[9] Ralf Dahrendorf, *Reflections on the Revolution in Europe*, Brunswick, N.J.: Transaction Publishers, 1995, p. 100.

[10] Daniel Byman, *The Arab Awakening: America and the Transformation of the Middle East*, Brookings, 2011, p. 23.

[11] فهل ستنجح دول المحور الأول من الانتقال الديمقراطي وترسيخ مفاهيم اللّبرالية في ثقافتها السياسية؟ وإلى أي مدى سيكون بمقدور باقي الأنظمة الالتفاف على مطالب مواطنيها في مشاركة سياسية في مقاليد الحكم بشفافية وفعالية كبيرتين...؟ فما الذي يخبئه المستقبل القريب في جعبته للمنطقة العربية: الديمقراطية؟ استمرار الأنظمة السلطوية؟ أو حروب أهلية متجددة...؟ الأكيد أن المنطقة بعيدة كل البعد عن حالة الاستقرار. وكأنها تعيش على فوهة بركان وما يرافقها من انفجارات وأزمات بين الفينة والأخرى... فاذا نجح الربيع العربي في تبديل المنطقة وإعادة هيكلية مشهدها السياسي ومنظومتها الدستورية، إلى أن آثاره على ديمقراطية مؤسساتها تبقى مجهولة المعالم...

تمكن حكام الأنظمة السلطوية المنتشرة في أوطاننا العربية من غرس النمط الرعوي في أعماق مجتمعاتنا، منطلقين من بنية أبوية تغلغلت آلياتها في علاقاتنا الإنسانية في كافة مراحلها: فقد تم "تصدير" نموذج العلاقة التي تجمع الوالد ببنيه، على تلك التي تجمع المدرس بالتلميذ، رب العمل بالأجير... وصولاً إلى علاقة الحاكم برعيته!

بالمقابل، أتقن أولئك الحكام الخطاب الوطني واستغلوا مفرداته بإسهاب بغية تدعيم نزعات قومية عمياء ونسج أساطير لانتصارات وهمية، بررت تقييدهم للحريات العامة والحقوق الشخصية، مقابل كرمهم المفرط في تجهيز قواتهم المسلحة وتمكينها اقتصادياً واجتماعياً...

من جهة أخرى، تفنن رؤساء الأنظمة السلطوية في خلق الفتن وتأجيج الصراعات بين القوى العلمانية والإسلامية بغية شرذمة المعارضة وتفكيك وحدة صفوفها. فلم تتوان مطرقة ماكينتهم القمعية من قهر القوى اليسارية والليبرالية وتضيق الخناق على تحركاتها، وصولاً إلى "تبخيرها" من المشهد السياسي، سواء على الصعيد الوطني أم المحلي. بالمقابل، فشلت السلطات القمعية من لجم التيارات الإسلامية على غرار الأحزاب والقوى العلمانية، وذلك بسبب تغلغلها في النسيج الاجتماعي المحلي بمؤسساتها وجمعياتها الدينية...

أما وبعد مضي بضعة أشهر على إطاحة عدد من الطغاة المستبدين من عروشهم، تقاسمت المشهد السياسي ثلاث قوى متناحرة: الجيش، التيارات الإسلامية والقوى العلمانية... فرغم احتفاظ القوات المسلحة بعتادها وآلياتها العسكرية والتي جعلت منها القوة الأكبر والحاسمة على أرض الواقع، بحكم احتكارها وسائل العنف المشروعة، إلا أنها افتقرت إلى شرعية رصينة بسبب علاقتها الوثيقة بالنظام السابق... من ناحيتها، تصدرت التيارات الإسلامية قائمة الجماعات السياسية المستعدة لخوض انتخابات تعددية حقيقية، حرة ونزيهة. فقد استفاد الإسلاميون من تاريخهم النضالي الطويل والمعارض للأنظمة العلمانية القمعية العربية، بالإضافة إلى تجذرهم في القرى والأحياء الشعبية عبر شبكة منظمة وواسعة من الجمعيات والمؤسسات الدينية... بالمقابل، عانت القوى العلمانية من ضعف بنيوي في الهيكلية التنظيمية والإدارية، لافتقارها للخبرات اللازمة للفوز بانتخابات عامة، بعد أن عانت التهميش السياسي والإقصاء الممنهج لسنوات طويلة من الزمن. ناهيك عن الانقسامات الإيديولوجية والتشرذم المفرط في صفوفها وتناثرها بين ليبراليين، اشتراكيين، شيوعيين ووطنيين...[12]

هذا ولم تنحصر طموحات الشباب المنتفض بعد ابحاره في المسيرة الديمقراطية في تنظيم مجرد انتخابات دورية، تحترم التعددية الحزبية، في أجواء من الحرية والشفافية. فقد أبى أن تتقوقع مطالبه في رتابة "الديمقراطية الانتخابية"، لا بل أرادها "ديمقراطية ليبرالية" تكرس آليات للمشاركة الفعالة والمستمرة في الحياة السياسية، كإمكانية معارضة السياسات الرسمية للحكومات الوطنية من دون الخوف من ردات فعل قمعية أو تعسفية للسلطات الحاكمة. فالديمقراطية بمفهومها

بهاء الدين مكاوي، "التحول الديمقراطي في العالم العربي: التحديات وآفاق المستقبل"، مجلة العلوم القانونية، العدد الخامس، 2016، ص 186.

12. Shubhda Chaudhary, "Youth in the Arab World: Their Aspirations and Identities with Democracy in Egypt", Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos, 19, 2015, p. 113.

الليبرالي الواسع تتضمن حُكماً: كتلة من الحقوق والحريات الأساسية، التداول السلمي للسلطة بين أحزاب وجماعات سياسية متنافسة، بالإضافة إلى الخضوع التام للسيادة المطلقة لأحكام القانون...[13]

غير أن الوصول إلى هذا المستوى من النضج الديمقراطي يتطلب عقودًا طويلة من الزمن. أما التنظير بإمكانية تحقيقه خلال أشهر أو سنوات معدودة، ففيه نوع من السذاجة الفكرية[14]. حتى أن الديمقراطيات المعاصرة الأكثر تقدماً وعراقة، على غرار الولايات المتحدة الأمريكية، لا زالت تكافح بشكل دائم ومستمر من أجل الوصول إلى "إنشاء اتحاد أكثر كمالاً"، كما جاء في ديباجية دستورها الأقدم بين الدساتير المكتوبة المعمول بها حتى يومنا هذا، وذلك منذ صدوره في العام 1787[15].

ولا يخفى على المراقب السياسي بأن بلوغ تلك الدرجات المتميزة من الرقي الديمقراطي الليبرالي، يحتاج إلى وثيقة دستورية تضمن رزمة من الحقوق والحريات الفردية، بالإضافة إلى تأمينها آليات لفصل السلطات وتوازنها...

غير أن الانتقال إلى الديمقراطية يستوجب قواعد "شبابية جماهرية سياسية"، تراقب مسيرة التحول الديمقراطي وتتفاعل مع محطاته المفصلية. هذا ويدخل في صميم مهام تلك المجموعات الفصل بين الآراء الثورية التغييرية المتضاربة، وتصويب الاعوجاج في المسار الديمقراطي الانتقالي[16].

التاريخ المعاصر غني بالشواهد التي تدل على أنظمة سياسية متنوعة قد فشلت في ترجمة الأفكار الإصلاحية الثورية رغم استفادتها من هندسة دستورية رائدة وهيكلية مؤسساتية متطورة. فعلى النخبة السياسية الحاكمة أن تشعر دائماً بأن هناك ثمنًا حتميًا ستتكبده إذا ما انحرفت عن الضوابط الدستورية يتمثل بنهوض جحافل الجماهير الشعبية لتدافع عن مكتسباتها الديمقراطية بعزم وحزم كبيرين...

فبعد أن اقتصرت الديمقراطية بمفهومها الليبرالي الحديث على حفنة صغيرة من الدول الغربية، اكتسبت في الآونة الأخيرة هالة معنوية وقيمة عالمية كبيرتين. فقد أعربت غالبية الشعوب، بمختلف حضاراتها وثقافاتها، عن رغبتها الصادقة في أن تكون الديمقراطية نظام الحكم لدولها[17].

---

[13]. Robert Alan Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, 1971, p. 20.

[14] " (...) لهذا فإن المسار الثوري – الإصلاحي للمرحلة الانتقالية لن يسير (...) في خط بياني متصاعد بل سيتخذ شكل ما يسميه المفكر البريطاني الماركسي ريموند وليامز مسار الثورة الطويلة التي قد تمتد عشر سنوات أو أكثر، تراكم فيها القوى الثورية نضالاتها وخبراتها السياسية، قبل أن تتمكن أخيراً من الانتصار على القوى المضادة وتحقيق أهدافها الثورية". رفعت رستم الضيقة، " الدولة الوطنية العربية، حال انتقالية مستمرة"، أطوار التاريخ الانتقالي - مآل الثورات العربية، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، بيروت 2015، ص. 229.

[15] "نحن شعب الولايات المتحدة، رغبة منا في إنشاء اتحاد أكثر كمالا، وإقامة العدالة، وضمان الاستقرار الداخلي، وتوفير سبل الدفاع المشترك، وتعزيز الصالح العام وتأمين نِعَم الحرية لنا ولأجيالنا القادمة، نرسم ونضع هذا الدستور للولايات المتحدة الأميركية". مقدمة دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر في العام 1787.

[16]. Marina Ottaway, "The Missing Constituency for Political Reform,"*in Uncharted Journey: Promoting Democracy in the Middle East, Thomas Carothers and Marina Ottaway*, Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2005, pp. 151-170.

[17]. Pippa Norris, *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Oxford University Press, 1999, p. 23.

غير أن الرغبة في نظام ديمقراطي فعال، من جهة، وتكريسه ومأسسته في هيكلية شفافة ومتوازنة، من جهة أخرى، هما مسألتان مختلفتان. فعلى الرغم من الانتشار السريع والواسع للديمقراطية كقيمة عالمية رفيعة، إلا أن الشعوب تتعلم كيفية استخدامها وترجمة مبادئها في مؤسساتهم الدستورية ضمن وتيرة تدريجية، تتخللها العديد من النكسات والصعاب. فقد أيقن جيل الشباب بأن تجذر الديمقراطية يتطلب أكثر من إزاحة دكتاتور، أو تنظيم انتخابات، أو الإسهاب في صياغة دستور للبلاد... فالأنظمة الفتية ديمقراطياً، أو تلك التي تعيش مخاض التحول الديمقراطي، بحاجة ماسة إلى عناية خاصة من قبل شبابها وانكبابهم على تمحيص مختلف القضايا الوطنية وملاحقتهم اللصيقة والوثيقة بأدق تفاصيلها وخباياها. وذلك بغية الحرص على أن القواعد الدستورية تحترم من كافة الأفرقاء واللاعبين السياسيين... فاستمرار الديمقراطية وتجذر ثقافتها تقوم على كيفية تعاطي الشعوب، بخاصة الشباب منهم، مع هذه "اللحظات التأسيسية" حين تتعرض المبادئ الأساسية للديمقراطية إلى انتهاكات جسيمة...[18]

من جهة أخرى، ساد الاعتقاد لعقود من الزمن في الأوساط الفقهية الدستورية بأن فصل السلطات وتوزيعها بين تشريعية، تنفيذية وقضائية، هو أفضل ما وصل إليه الفكر السياسي البشري لضمان حرية الأفراد. هذا وقد ترجم المؤسس الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية نظرية فصل السلطات بمفهومها المطلق والمتطرف في الوثيقة الدستورية الاتحادية، لينبثق عنه ما تعارف على تسميته "بالنظام الرئاسي"[19]. غير أن الآباء المؤسسين أيقنوا منذ البداية بأن وعي المواطنين وانخراطهم في الشأن العام، هما السبيل الوحيد لصون حرياتهم، فردية كانت أم عامة. فعلى سبيل المثال، اعتبر جيمس ماديسون، أحد أبرز الآباء الروحيين وملهمي الدستور الأمريكي[20]، بأن تطور العلم وانتشاره بين مختلف شرائح المجتمع هو صمام أمان للحفاظ على الحرية الحقيقية[21]، ليكمل زميله جيمس ماديسون تشكيكه في مقدرة أي نظام حكم في حماية الحقوق الأساسية للأفراد ما لم ينشط هؤلاء "المتنورون" وينكبوا على تعبئة الجماهير لمواجهة السياسات الخاطئة لحكوماتهم المتعاقبة. فقد ترسخت قناعة قاطعة لدى مهندسي الحركات الدستورية ابتداء من النصف الثاني من القرن الثامن عشر، والتي قامت على أسس فلسفية تمجد حقوق الإنسان وحرياته، بأهمية انخراط المواطنين ومواظبتهم على متابعة شؤون الحكم، ضماناً لاستمرارية النظام الديمقراطي الفتي...

تماهى هذا الفكر السياسي مع تطلعات الشباب العربي. فبعد انتفاضة الأخير مع مطلع العام 2011، وإلهابه الجماهير ليسدلوا معاً الستار على عدد من الأنظمة القمعية التسلطية، على هذا الشباب الاستمرار في تعبئته الجماهيرية، رغم الخيبات والنكسات. فكما كان الشباب العربي

---

18. Pietro Marzo, "Why Youth Empowerment Can Sustain Tunisia's Democratic Consolidation", IAI Working Papers 16, April 2016, http://www.iai.it/sites/default/files/iaiwp1609.pdf

19. Edwin S. Corwin, "The President: Office and Powers", 1787-1957, New York: New York Press, 4th ed., 1971, p. 171.

20. Philip B. Kurland, Ralph Lerner, "The Founders' Constitution", vol. 1, chap. 13, doc. 36, University of Chicago Press, http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch13s36.html.

21. James Madison, "Letter to George Thomson, June 30, 1825", Letters and Other Writings of James Madison, vol. 3, Philadelphia: J.B. Lippincott, 1865, p. 492.

المثقف رأس الحربة في إسدال الستار على عدد من الأنظمة القمعية التسلطية، يجب عليه الاستمرار في إلهاب الجماهير وتعبئتها طوال مرحلة الانتقال الديمقراطي لضمان التكريس الفعلي لنضالاته الثورية...[22]

من جهة أخرى، لا يخفى على الباحث في الأدبيات السياسية تباطؤ وتيرة ارتفاع أعداد الدول المصنفة "حرّة"، وذلك منذ مطلع الألفية الثالثة[23]. فقد أرخت الأزمات الاقتصادية المتلاحقة بظلالها على الانتشار العالمي للديمقراطية وآلياتها السياسية... ناهيك عن حذاقة الحفنة المتبقية من الحكام المتسلطين الذين أبدعوا في الالتفاف على المبادئ الديمقراطية ونجحوا في تفادي تداعياتها على منظومتهم القمعية بحنكة ودهاء كبيرين[24].

هذا وقد تلطخت صورة الديمقراطية كثقافة عالمية سامية بعد تعرضها لنكسات فاضحة في أعرق الدول التي تغنت في الدفاع عن قيمها، الولايات المتحدة الأمريكية، بعد الإجراءات الصارمة التي حدت من الحريات المدنية إثر وقوع هجمات 11 أيلول 2001. هذا وحاولت السلطات الأمريكية تسويق النظام الديمقراطي لدول الشرق الأوسط... خلال احتلالها للعراق! الأمر الذي ترك انطباعاً سلبياً لدى الشعوب العربية، التي نظرت بريبة إلى الديمقراطية كنظام للحكم، "استعماري" الهوى والملامح! غير أن الشباب المصري، على سبيل المثال، بزحفه بالملايين إلى ساحة التحرير، أثبت بأن فكرة الديمقراطية وثقافتها المنشودة لاتزالان تتمتعان بأصداء جيدة وجذور متينة في النفوس الطامحة للحرية وللعيش بكرامة، وفي مقدمتها الأوطان العربية...[25]

بالمقابل، أثبتت التجارب التاريخية المعاصرة بأن ظهور "اختراقات" أو "انفراجات" ديمقراطية في دول معينة لا تقود بصورة تلقائية وحتمية إلى نظام ديمقراطي ليبرالي متين وفعال. فرغم وجود عدد من القواسم المشتركة بين الأسباب المسهلة لنجاح الانتفاضات الشعبية وتلك التي يتطلبها تدعيم نظام ديمقراطي صلب، إلا أنه لا يمكن اعتبار هاتين الظاهرتين متطابقتين، أو مجرد وجهان لعملة واحدة... فغالباً ما تكون اللحظة الثورية عفوية، قصيرة الأمد، ردة فعل يتوقف نجاحها على قدرة الشباب في حشد الجماهير من كافة أطياف المجتمع وتعبئتها ضدّ النظام السياسي القائم... بالمقابل، تتطلب مرحلة الانتقال الديمقراطي من الشباب رؤية طويلة الأمد وخطة مدروسة لمستقبل البلاد، بالإضافة إلى "تنقية" خطابهم السياسي من الطابع السلبي والخروج من التقوقع في انتقاد "مآثر" النظام السابق البائد... وبالتالي، فالمرحلة الأخيرة لا تكتمل في غضون عدة أسابيع، ولا تنحصر في تنظيم انتخابات واحدة حرة ونزيهة، بل تتطلب التأسيس لنظام ديمقراطي بمؤسساته السياسية، ترافقه كافة المستلزمات الضرورية لتغلغل ثقافة الديمقراطية في مختلف مكونات

---

22. Juan Cole, T*he New Arabs: How the Millennial Generation is Changing the Middle East*, New York: Simon & Schuster, 2014, p.23.

23. Freedom in the World 2016: https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2016.

24. Steven Heydemann, "Upgrading Authoritarianism in the Arab World", Saban Center Analysis Paper Series, October 2007, www.brookings.edu/research/papers/2007/10/arabworld

25. Michael Hoffman, Jamal Amaney, "The Youth and the Arab Spring: Cohort Differences and Similarities", Middle East Law and Governance, No 4, 2012, p. 168.

المجتمع... فالشباب العربي مدعو خلال التحول الديمقراطي، لا إلى مجرد مدح الأفكار الليبرالية وتبجيلها بشعارات فضفاضة، بل إلى المواظبة على السهر في مراقبة المؤسسات الدستورية ومحاسبة المؤتمنين على ادارتها بعد جنوحهم في ترجمة المبادئ الدستورية التي تعكس تطلعاتهم الثورية أو الإصلاحية، الضامنة للحريات والحقوق الأساسية...[26]

<--

[26]. Stephen Grand, "Understanding Tahrir Square: What Transitions Elsewhere Can Teach Us about the Prospects for Arab Democracy", *op.cit*, p. 22.

2
الربيع العربي في ضوء تجارب الدول التي عاشت التحول الديمقراطي خلال "الموجة الثالثة من الديمقراطية"

تتشارك الانتفاضات التي شهدتها المنطقة العربية في السنوات الأخيرة خصائص مهمة مع تلك التي عرفتها دول أوروبا الشرقية والاتحاد السوفياتي السابق، بانطلاقها وتدرجها من القواعد الشعبية وصولاً إلى رأس الهرم (المطلب الأول).

من جهة أخرى، تطرقنا في بحثنا إلى تجارب عدد من الدول الآسيوية ذات الغالبية المسلمة التي مرّت بمراحل التحول الديمقراطي، بسبب القواسم المشتركة مع البلدان العربية على المستويات الثقافية والدينية، وللاستفادة من عمق النقاشات التي تمحورت حول العلاقة الجدلية بين الإسلام السياسي ومفهوم الديمقراطية (المطلب الثاني) ...

ختاماً، ناقشنا نماذج تعود إلى الدول الأمريكية اللاتينية التي شهدت انقسامات فئوية وشعبية حادة خلال مراحل التحول الديمقراطي، بالإضافة إلى الدور المحوري الذي لعبته الجهات العسكرية والأمنية خلال هذا الانتقال (المطلب الثالث) ...

1. محورية "القواعد الشبابية الجماهرية السياسية" خلال الانتفاضات الشعبية داخل المعسكر الشرقي السابق

غالباً ما يتم تشبيه الربيع العربي بانهيار النظام الشيوعي في المعسكر الشرقي، إذ تتشارك الثورات التي عصفت بدول أوروبا الشرقية وأجزاء من الاتحاد السوفياتي السابق بين الأعوام 1989 و1991، من جهة، والانتفاضات الشبابية التي شهدها عدد من الدول العربية ابتداء من العام 2011، من جهة أخرى، العفوية والتعبئة الجماهرية السلمية بمعظمها، والتي نجحت في إطاحة عدد من الأنظمة التعسفية، سلطوية كانت أم شمولية. هذا وقد انطلق لهيب الثورات من أسفل الهرم إلى قمته، ليتحول جيل الشباب إلى المحرك الرئيسي في إشعال وقود التغيير في مجتمعات المعسكر الشرقي السابق والعالم العربي، على حد السواء...[27]

من جهة أخرى، تشاركت كلا المنطقتين "النوعية" نفسها من الأنظمة السياسية التي سبقت الاحتجاجات الشبابية فيها. فعلى غرار المعسكر الشرقي، رزحت المجتمعات العربية واقتصاداتها تحت سيطرت نخبتها الحاكمة، بالإضافة إلى معاناتها الطويلة مع ثقافة الفساد المستشرية في أروقتها.

على الرغم من "التنوع البنيوي" في الخصائص المكونة لأنظمة الحكم في كلتا المنطقتين، إذ يجنح بعضها إلى الليبرالية الاقتصادية والثقافية، بينما يميل بعضها الآخر إلى بيروقراطية

---

[27] Jeffrey Stevenson Murer, "The European Study of Youth Mobilisation", Report, British Council Active Citizens Programme, 2011, http://www.youthpolicy.org/library/wp-content/uploads/library/2011_European_Study_Youth_Mobilisation_Eng.pdf

متحجرة وإلى شخصنة السلطة والهيمنة المطلقة على مقاليد الحكم، تتشارك جميعها مركزية سياسية سلطوية وهيكلية إدارية هرمية عقيمة، جعلت منها مع مرور الزمن كتل بيروقراطية منقطعة عن الأفراد وحاجاتهم الحياتية الملحة. هذا وقد خلا فضاؤها السياسي من أي ديناميكية سياسية تذكر، بالإضافة إلى افتقارها إلى الشرعية أو الرضى الشعبي ولو بحدوده الدنيا... بعبارة أخرى، عانت غالبية تلك الأنظمة من جمود اقتصادي وافلاس سياسي، دفع بجيل الشباب فيها إلى المطالبة بإسقاطها ونفيها إلى مذبلة التاريخ[28].

بالمقابل، على المراقب السياسي التنبه إلى الاختلافات العميقة بين الدول العربية التي عرفت "ربيعها" وتلك التي شهدها المعسكر الشرقي السابق. فقد استفادت الحركات الثورية، بما فيها القوى الشبابية، في عدد من دول أوروبا الشرقية من تقاليدها الديمقراطية التي طبعت تاريخها الحديث، ولو بصورة متقطعة، عند تشييدها لمؤسساتها الدستورية. هذه التقاليد الديمقراطية المترسخة في وجدان شعوب الأمم الأوروبية، افتقرت إليها غالبية أوطاننا العربية...[29]

من جهة أخرى، انضوت دول المعسكر الشرقي تحت ألوية آخر الإمبراطوريات التي عرفها القرن الغابر. فقد افتقدت جمهوريات الاتحاد السوفياتي السابق ودول أوروبا الشرقية الدائرة في فلكه إلى السيادة الكاملة[30] على إقليمها الجغرافي ومواطنيها. كما خضع قرارها السياسي إلى إملاءات السلطات المركزية في موسكو، بالإضافة إلى تعويلها العضوي على المساعدات الاقتصادية والعسكرية السوفياتية لاستمرارها... لذلك عندما بدا واضحاً انتفاء النية لدى ميخائيل غورباتشوف في التدخل لنجدة أنظمة المعسكر الشرقي ودعهم في مواجهة الانتفاضات الشعبية داخل دولهم، تهاوت الجمهوريات السوفياتية وتلك الدائرة في فلكها الواحدة تلو الأخرى[31].

بالمقابل، افتقدت الأنظمة العربية إلى قطب دولي فاعل يمدها بالدعم المناسب في الحالات الحرجة. فجميعها دول مستقلة، صاحبة سيادة، اعتمدت بمعظمها على مواردها الخاصة لضمان استمراريتها[32]. لذلك، عندما هبت رياح الثورة والتغيير في تونس ومصر مع مطلع العام 2011، لم تؤدِ بصورة تلقائية إلى انهيار باقي الأنظمة العربي. فقد اختلفت تداعيات الربيع العربي بين قِطر وآخر تبعاً للخصوصية التاريخية والتعددية الطائفية والاثنية له، بالإضافة إلى الإمكانيات المادية التي يمتلكها حكامه وعزيمتهم على الاستمرار في السلطة...[33]

---

[28] Geoffrey Pridham, "Democratisation in the Balkan Countries: From theory to practice", *in* Experimenting with Democracy: Regime Change in the Balkans, G. Pridham and T. Gallagher, London: Routledge, 2000, p. 1.

[29] Maria Cristina Paciello, Renata Pepicelli, Daniela Pioppi, "Youth in Tunisia: Trapped Between Public Control and the Neo-Liberal Economy", *in* Power2Youth Papers, No. 6, February 2016, p. 12.

[30] ربما باستثناء يوغوسلافيا، رومانيا وألبانيا.

[31] Stephen Grand, "Understanding Tahrir Square: What Transitions Elsewhere Can Teach Us about the Prospects for Arab Democracy", *op.cit*, p. 24.

[32] على الرغم من الدعم المالي والعسكري الذي خصته الولايات المتحدة الأمريكية لعدد من الأنظمة العربية، إلا أن تلك المساعدات لم تصل إلى مستوى الإعانات التي قدمتها موسكو للدول التابعة للاتحاد السوفياتي.

[33] Arolda Elbasani, "EU enlargement in the Western Balkans: strategies of borrowing and inventing", Journal of Balkan and Near Eastern Studies 10(3), 2008, p. 293.

بالمقابل، وبعد انتهاء الحرب الباردة، شهدت بلدان أوروبا الشرقية مبادلات تجارية وتدفقاً مهماً لرؤوس الأموال من مثيلاتها في أوروبا الغربية، بحكم المتاخمة الجغرافية، دفعها إلى تسريع وتيرة الانتقال الديمقراطي وورشة الإصلاحات، بغية الانضمام إلى المنظمات الإقليمية "الغربية"[34]... من جهتها، افتقرت المنطقة العربية إلى هذا النوع من المنظمات الإقليمية التي ستحثها على المباشرة في إصلاح سياسي جذري، أو لمدها بالوسائل الضرورية لإجراء "نفضة" نوعية لمؤسساتها الدستورية والإدارية...

هذا وتضيء تجربة المعسكر الشرقي على التلاحم العضوي بين المشاركة الفاعلة للشباب في التحول الديمقراطي واصرارهم على تنظيم انتخابات حرة ونزيهة، من جهة، وبين انتقال الدول إلى ضفة الديمقراطيات الليبرالية، من جهة أخرى. فقد تجلى هذا التلاحم صراحة في بلدان أوروبا الوسطى، حيث افترش الشباب الساحات والطرقات العامة ليعتصم طوال أشهر طويلة معبراً عن رفضه ومعارضته التامة للأنظمة الشيوعية أو الاشتراكية المدعومة من الاتحاد السوفياتي، والتي حكمته طوال نصف قرن من الزمن[35].

بالمقابل، أثبتت الدول التي شهدت حركات احتجاجية "باهتة"، لافتقارها إلى الزخم الشعبي والشبابي[36]، هشاشة مرحلتها الانتقالية والمصير "المبهم والمتردد" لحتمية تحولها الديمقراطي. فبعد ابعاد الفئات الشبابية الثورية، عمداً أو طوعاً، تفردت النخبة الحاكمة "المتجددة" في الاستئثار بالعملية الانتقالية[37]...

من ناحيتها، واجهت الدول التي طغى على خطابها الطابع الوطني الاستقلالي على حساب الخطاب الديمقراطي، صعابًا كبيرة وانحرافات دموية عن المسار الليبرالي. فعلى سبيل المثال، أغرقت الإيديولوجيات القومية المتصاعدة من الجمهوريات اليوغسلافية، بعد تفكك الأخيرة، المنطقة في صراعات فئوية، اثنية وطائفية أوصدت الأبواب على كافة الاحتمالات في انتقال سلمي نحو نظام ديمقراطي ليبرالي سليم[38]... فعلى الرغم من النجاح الباهر الذي حققته النخب القومية في كل من أوكرانيا، جورجيا، أرمينيا وأذربيجان في قيادة بلدانها نحو الاستقلال، الا أن احترامها

---

34 "الاتحاد الأوروبي" و"منظمة حلف شمال الأطلسي"، على وجه الخصوص.
Roberto Belloni, "European Integration and the Western Balkans: Lessons, prospects and obstacles", Journal of Balkan and Near Eastern Studies, 11(3), 2009, p. 313.

35 وحدها سلوفاكيا شكلت استثناء على هذه القاعدة، وذلك لافتقارها إلى معارضة منظمة ورصينة على غرار جارتها الجمهورية التشيكية. فبعد "طلاقهما المخملي"، نجحت النخبة الشعبوية السلوفاكية الحاكمة في اغراق البلاد مجدداً في وحول السلطوية السياسية القمعية.

36 الأمر الذي خفف من حدة القطيعة مع النظام الشيوعي السابق.

37 فعلى سبيل المثال، نجحت النخبة الشيوعية في كل من رومانيا وبلغاريا من الإمساك مجدداً بمقاليد الحكم، على الرغم من ارتباطاتها السابقة الوثيقة "بنيكولاي تشاوتشيسكو" و"تودورجيفكوف".
Fiona Mary Robertson, "A Study of Youth Political Participation in Romania and Poland", University College London, 2009, p. 23.

38 Lenard J. Cohen, John R. Lampe, "Embracing Democracy in the Western Balkans: From postconflict struggles toward European integration", Baltimore: Johns Hopkins University Press, p. 32.

للتعهدات التي قطعتها في تكريس المبادئ الديمقراطية وصون الحريات الفريدة، كان أبعد ما يكون عن المثالية...[39]

من جهة أخرى، وبعد مضي أكثر من 20 سنة على اضمحلال المعسكر الشيوعي، لا يمكن الجزم بأن كافة دول أوروبا الشرقية والاتحاد السوفياتي السابق قد نجحت في تكريس نظام ديمقراطي ليبرالي سليم. فبالمحصلة يستحيل على المراقب السياسي تعميم خلاصة واحدة وإسقاطها على كافة تلك الدول[40]...

كان الفشل المذري من نصيب جمهوريات آسيا الوسطى[41] التي افتقرت تقاليدها إلى الحد الأدنى من المقومات الديمقراطية، ترافقت مع نزعات قومية وفئوية عمياء. فقد شهدت استدارة مفاجئة وعودة سريعة إلى سلطوية الرجل الأوحد في حكمها، على الرغم من اعتمادها "النظري" لآليات النظام الديمقراطي. فحتى يومنا هذا، لا تزال تتمتع هذه الدول بوثائق دستورية رصينة كما أنها تشهد انتخابات برلمانية دورية. غير أن نظامها السياسي يفتقر إلى الحد الأدنى من المقومات الأساسية لقيام ديمقراطية ليبرالية. فغالباً ما تترافق "المظاهر الديمقراطية" بانتهاكات واسعة لحقوق الإنسان، واضطهادات علنية للمعارضة السياسية، ناهيك عن التزوير الممنهج للعمليات الانتخابية لصالح النخبة الحاكمة... إلا أن تلك الاختراقات والتدخلات الفاضحة، تقابلها الفئات الشعبية بما فيها جيل الشباب بخمول ولامبالاة سلبية. لذلك تبدو عملية التحول الديمقراطي في تلك الدول وكأنها قد توقفت في مكان، في منطقة رمادية بين النظامين الديمقراطي والشيوعي، ليستحق وبجدارة توصيف "الأنظمة الشبه سلطوية" أو "الأنظمة الهجينة"[42]...

هذا ولا يخفى على المتتبع لعمليات الانتقال الديمقراطي في دول الكتلة الشرقية سابقاً، صعوبة الخروج "بأمثولة" واحدة، تكون بمثابة خلاصة لتجاربها المتنوعة خلال تحولها الديمقراطي، لتشابك الأسباب الوجيهة وخصوصية العوامل المؤثرة في كل منها...غير أنه من الممكن توزيع تلك الدول على مجموعتين:

يُلاحظ بأن المجموعة الأولى، والتي تضم دولاً سبق وأن خاضت تجارب ديمقراطية قبل "انضمامها" إلى الكتلة الشرقية، كانت الأكثر ثراء، بالإضافة إلى تمتع مواطنيها، وشبابها على وجه الخصوص، بمستويات تعلمية مرتفعة... ناهيك عن أنها كانت من أكثر الدول في المعسكر

---

[39] في السياق عينه، ساعدت الثورات والانتفاضات الشعبية التي شهدها المعسكر الشرقي القديم على وضع عدد من الدول على السكة الديمقراطية الصحيحة. غير أن ذلك لا يعني أن جميعها وصلت إلى تحقيق الغاية المنشودة. على وجه الخصوص عانت الدول التي افتقرت الى التقاليد الديمقراطية المتجذرة بترسيخ المبادئ الليبرالية. حتى أن دول كبولندا، التشيك والمجر واجهت مصاعب جمة أعاقت مسيرة التحول الديمقراطي فيها وانتقالها إلى ديمقراطيات ليبرالية فاعلة. فقد رزحت تحت وطأة أزمات دستورية متلاحقة، وسلسلة من المشاجرات البرلمانية والفضائح السياسية، ناهيك عن انتهاكات فاضحة لحقوق الأقليات وللحريات الفردية، بالإضافة إلى تقزيم هامش الحرية الممنوح للصحافة.

Danijela Dolenec, "Democratic Institutions and Authoritarian Rule in Southeast Europe", ECPR press, 2013, p. 32.

[40] فقد تم تصنيف بعضها "بالحرة"، وأخرى "بشبه حرة"، أما البقية "ليست حرة".

Freedom in the World 2011: https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2011

[41] تلك التي كانت جزء من الاتحاد السوفياتي السابق.

[42] Marina Ottaway, "Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism", Washington: Carnegie Endowment for International Peace, January 2003, p.23.

الشرقي انفتاحاً على العالم الخارجي، حيث نشطت المبادلات التجارية بينها وبين دول أوروبا الغربية بحكم خصوصيتها الجغرافية[43]... جميع تلك السمات جعلت من دول المجموعة الأولى مرشحات "طبيعيات" للانضمام إلى منظمة حلف شمال الأطلسي وإلى الاتحاد الأوروبي...[44]

بالمقابل، عانت الدول التي افتقرت إلى تجارب ديمقراطية سابقة جديرة بالذكر، من مستويات تعليمية متدنية ومعدلات فقر مرتفعة. كما أن بعدها الجغرافي عن دول أوروبا الغربية قلل من حجم التبادلات التجارية وانفتاحها على دول أخرى خارج المعسكر الشرقي. فتلاشت آمالها وانعدمت حظوظها في الانضمام إلى منظمات دولية "غربية"...[45]

إذا كانت دول المجموعة الأولى الأكثر نجاحاً في انتقالها إلى الديمقراطية الليبرالية، يبقى من الصعب تحديد أي من العوامل التي كانت الأكثر تأثيراً في هذا الانتقال. غير أن وجود قواعد "شبابية جماهرية سياسية"، ناضلت في سبيل تكريس الديمقراطية ومبادئها الليبرالية، قد يكون العامل الحاسم في ارتقاء عدد من دول الكتلة الشرقية إلى مصاف "الدول الديمقراطية الليبرالية". فقد امتلكت هذه الدول شريحة ضخمة من المواطنين المعارضين للنظام الشمولي، امتدّت إلى فئات المجتمع بكافة أطيافه، أبرزها جيل من الشباب المندفع والمنظم في تكتلات سياسية، حريص على تثبيت القطيعة التاريخية مع النظام الشيوعي.

في المقلب الآخر، استمرت المجتمعات التي افتقرت إلى معارضة شبابية منظمة، في خضوعها إلى أنظمة "شمولية"، "سلطوية" أو "شبه استبدادية"... هذا وقد تضاعفت فاعلية القواعد الجماهرية الشبابية كقوة سياسية إصلاحية ضاغطة خلال مرحلة التحول الديمقراطي، عندما لم تنحصر في حفنة صغيرة من النخبة المثقفة، بل توسعت لتشمل أطياف المجتمع بكافة فئاته. بالإضافة إلى عدم تقوقعها في محيط العاصمة بل تغلغلها في المدن والقرى على طول مساحة البلاد...[46]

إشارة إلى أن الثورات في دول أوروبا الشرقية وأجزاء من الاتحاد السوفياتي السابق لم تولد بصورة تلقائية. فقد شهد تاريخها المعاصر، على غرار دول الربيع العربي، العديد من الحركات المعارضة للأنظمة القمعية القائمة فيها[47]. كما ضاقت ذرعاً أجيالها الشبابية المتعاقبة من الجمود السياسي والاجتماعي... لذلك، دأبت مجموعة من القوى المعارضة في تحدّي النظام الشيوعي، بغية الانتقاص من شرعيته، وانتقادها لحكوماته القمعية وطرحها برنامج سياسي بديل. الأمر الذي أسهم في انشاء خطاب معارض تجذرت مفرداته في الثقافة السياسية لمختلف الفئات

---

[43] Ana Jese Perkovic, "The European Union and the Democratization Process of the Western Balkans: A critical perspective", Southeastern Europe, 38(1), 2014, p. 112.

[44] Davide Denti, "The Europeanisation of Candidate Countries: the case for a shift to the concept of EU member-state building", Contemporary Southeastern Europe 1(1), 2014, p. 9.

[45] Florian Bieber, "Power Sharing and Democracy in Southeast Europe", Taiwan Journal of Democracy, Special Issue, 2013, p. 129.

[46] Sten Berglund, Joakim Ekman, Kevin Deegan-Krause, Terje. Knutsen, "The Handbook of Political Change in Eastern Europe", Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 3rd ed., 2013, p. 23.

[47] على غرار الحركة المصرية من أجل التغيير (كفاية) وغيرها في مصر.

المجتمعية... وعلى الرغم من فشلهم في تنظيم مظاهرات ناجحة، إلا أن تلك الإخفاقات الأولية والمتكررة مدتهم بالخبرات المطلوبة في جمع المواطنين حول قضايا مشتركة وهيئتهم للانقضاض على النظام متى سنحت لهم الفرصة بذلك[48].

لذلك وبعد طول انتظار، منحت الظروف الدولية والإقليمية فرصة ذهبية للمعارضة في نسف النظام القائم ودفنه. فاستفادت الحركات الشبابية من الخلايا والشبكات التي سبق وأن حبكتها بعناية وطول أناة.

فعلى غرار انتفاضات الربيع العربي، امتازت ثورات دول أوروبا الشرقية والوسطى في حركتها التصاعدية من أسفل الهرم إلى قمته. إذ أطلق شبان عاديون شرارتها الأولى واستمروا في رفع لوائها إلى أن أبادوا النظام السابق وضمنوا التحول إلى ديمقراطية ليبرالية.

فالانتقال الديمقراطي في الكتلة الشرقية السابقة لم يعتمد بشكل رئيسي وأساسي على تشاورات النخب السياسية ومساوماتها خلال المفاوضات السياسية، على غرار دول أخرى عاشت التحول الديمقراطي في خضم "الموجة الثالثة من الديمقراطية". فنجاح الشباب في إلهاب شرارة الثورة في كافة شرائح المجتمع ودفعها إلى النزول إلى الشوارع والساحات العامة بأعداد هائلة، حسم المعركة لصالح القوى الثورية، من دون أن يكون للنخب من دور رئيس في هذه المرحلة بالذات. فلم تكن السلطات العامة القمعية مهيّأة لمواجهة تظاهرات واضطرابات على طول مساحة البلاد، حتى ولو استعانت وقتها بالجيش السوفياتي...[49]

بالمقابل، أثبت المثال الأوروبي الشرقي بأن المرحلة التي تلت الانتخابات الأولى التأسيسية، أي تلك التي نظمت بأجواء من الحرية والشفافية، اكتسبت الأهمية ذاتها للمرحلة الثورية التي سبقتها. فقد اكتشف الزعماء الديمقراطيون الجدد بأن الانتخابات التنافسية ليست سوى "حلقة" بسيطة من "سلسلة" التحول الديمقراطي الليبرالي. لذلك دأبوا على تطعيمها بمؤسسات دستورية مستقلة، على غرار البرلمانات والمحاكم بمختلف درجاتها واختصاصاتها، لتكريس سيادة القانون وسموه، ليكون الضامن لصون الحريات الأساسية للمواطنين والحامي لحقوق الأقليات.

هذا الإنجاز المهم لم تصنعه أغلبية نيابية محددة، انبثقت من صناديق الاقتراع عقب الانتخابات التأسيسية الأولى، وانما جاء خلاصة مجهود جبار لجيل كامل. فقد أثبتت التجربة الانتقالية في المعسكر الشرقي السابق، بأن الدول التي وصلت إلى تجسيد المبادئ الديمقراطية الليبرالية بأبهى حللها، وخلال فترة زمنية قصيرة، هي التي حافظت فيها القوى الشبابية على الاندفاع السياسي، مواظبةً على المشاركة الفعالة في المسائل العامة خلال المرحلة التي أعقبت الانتخابات التأسيسية الأولى بعد الثورة[50].

---

[48] وكأن تلك الإخفاقات قد شكلت "معسكرات تدريب"، خرّجت كوادر بشرية محترفة في ميادين المظاهرات وأدبياتها، وحضرتها للخوض في مسيرات وموجات احتجاجية متى سنحت لها الفرصة في ذلك.

[49] Katerina Veljanoska, Oliver Andonov, Goran Shibakovski, "The Democratization Process in the Western Balkans in the Last 20 Years: Interethnic relations and security implications", Romanian Journal of European Affairs, 14(2), 2014, p. 29.

[50]. Petar-Emil Mitev, Siyka Kovacheva, "Young People in European Bulgaria: A sociological portrait 2014", Sofia: Friedrich Ebert Foundation, 2014, p. 32.

فالقوى الشبابية، بالضغوطات الدائمة التي مارستها على النخبة الحاكمة، دفعت هذه الأخيرة إلى مزيد من الشفافية والمشاركة السياسية الواسعة. كما حثتها على تحملها لمسؤولياتها التاريخية ومحاسبتها عند اللزوم، نازعةً، وببراعة، احتكار التحول الديمقراطي من حصرية النخب السياسية[51]...

2. الانتقال الديمقراطي في عدد من الدول الآسيوية والعلاقة الجدلية بين الإسلام ومبادئ الديمقراطية الليبرالية

استهلت الموجة الثالثة من الديمقراطية غزوتها للقارة الآسيوية انطلاقاً من الأراضي الفيليبينية، حيث نجحت سلسلة المظاهرات الشبابية في اطاحة الزعيم "فرديناند ماركوس" خلال العام 1986، مؤكدين للعالم قوة وفاعلية "الثورات الشعبية"[52]... من جهتها، أشعلت المجزرة التي راح ضحيتها العديد من الطلاب في العام 1987 شرارة الانتفاضة الشعبية والشبابية في كوريا الجنوبية والتي انتهت بإرغام الحزب الحاكم على تنظيم انتخابات رئاسية بالاقتراع العام المباشر... أما في بورما، فقد سحقت القوات المسلحة بوحشية المظاهرات الطلابية السلمية خلال العام 1988، على غرار المتظاهرين الصينين الذين لاقوا المصير نفسه بعد أن قمعتهم السلطات العامة في ساحة تيانانمن في العاصمة بكين في العام 1989...

هذا وقد شهد العقد الأخير من القرن الغابر أزمات اقتصادية وانهيارًا مفاجئًا للعملات الوطنية، كان لها تداعيات سياسية مهمة على الدول الأسيوية، أبرزها سقوط الديكتاتور الإندونيسي سوهارتو والتقدم الديمقراطي الذي عرفته المملكة التايلندية...

إلا أنه، ونظراً إلى استحالة اجراء مقارنة علمية للتجارب الديمقراطية لكافة الدول الآسيوية، وذلك بسبب خصوصية وتعقيدات كل منها، انحصرت دراستنا في تمحيص تجارب أربع دول ذات غالبية مسلمة، وهي: إندونيسيا، ماليزيا، باكستان وتركيا[53]. لم يكن الهدف من وراء هذا الحصر، محاولة تبسيط الوقائع المعقدة والمتشابكة... كما لم يتم انتقاء هذه العينة من الدول بصورة عشوائية، وانما لدلالاتها المهمة على صعيد "الربيع العربي". فقد أثارت الانتفاضات العربية الأخيرة، العديد من المسائل الجدلية، أبرزها على الإطلاق علاقة الإسلام بالديمقراطية، وإذا ما كانت أحكام الدين الحنيف تتلاءم مع مبادئ الديمقراطية الليبرالية. هذا وقد دفع فوز القوى الإسلامية في الانتخابات الأولى التي شهدتها كل من مصر وتونس، عقب تنحي رؤساء النظام السابق، إلى

---

[51]. Stephen Grand, "Understanding Tahrir Square: What Transitions Elsewhere Can Teach Us about the Prospects for Arab Democracy", *op.cit*, p. 80.

[52]. Kurt Schock, "People Power and Political Opportunities: Social Movement Mobilization and Outcomes in the Philippines and Burma", *Social Problems*, Vol.43-3, 1999, p. 355.

[53]. Ömer Taşpınar, "Turkey: The New Model?", *in* The Islamists Are Coming: Who They Really Are, Robin Wright, Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars and U.S. Institute of Peace, 2012, p. 3.

التساؤل حول مدى إمكانية عمل والتزام هذه المجموعات بالآليات الديمقراطية للأنظمة الليبرالية[54]. لذلك، ارتأينا الغوص في دراسة الدول الأربع المشار إليها أعلاه، ذات الغالبية المسلمة، محاولين الخروج بخلاصة لتجاربها المتنوعة، فيمكن الاستعانة بها للإجابة على تلك التساؤلات الأخيرة التي تغزو فضاء أوطاننا العربية...

تتمحور الملاحظة الأولى بعد التمعن في دراسة تلك النماذج من الدول الآسيوية ذات الغالبية المسلمة، حول الدور المحوري الذي قد يلعبه الشباب ضمن مؤسسات المجتمع المدني خلال المرحلة الانتقالية لتسريع وتيرة التحول إلى نظام ديمقراطي ليبرالي سليم. فقد كسرت تلك القوى الشبابية احتكار النُّخب للفضاء السياسي، مطالبةً باعتماد حوكمة شفافة وعدم المماطلة في تكريس الأجندة الإصلاحية...

من جهة أخرى، لعبت القوى الإسلامية دوراً مهماً في رسم الخارطة السياسية لتلك الدول الآسيوية الأربع. هذه الظاهرة قد تصنف "بالطبيعية"، حيث أن العنصر الديني متأصل في مجتمعات تلك الدول، ما يدفع عددًا من المؤمنين المتدينين إلى المطالبة في نقل معتقداتهم وتثبيتها في الحقل السياسي... غير أن صناديق الاقتراع خيبت آمال الأحزاب الإسلامية الراديكالية[55]، إذ لم تلق مشاريعها السياسية أصداء جيدة لدى غالبية الناخبين[56].

هذا وقد حولت المشاركة في اللعبة الديمقراطية عدداً من الأحزاب السياسية ذات الأصول الدينية، إلى أحزاب أكثر اعتدالاً. فقد لعب بعضها دوراً ايجابياً في تثبيت آليات الانتقال السلمي للنظام الديمقراطي، بالإضافة إلى اظهارها براغماتية عالية بغية جذب أصوات أكبر عدد من الناخبين. كما شكل حزب العدالة والتنمية المثل الصارخ لتلك الفئة من الأحزاب. فقد اتصفت قيادته بواقعية سياسية متميزة، قوامها الابتعاد عن الخطاب الديني التكفيري، مقابل التشديد على العنصر "المحافظ" في النواحي الاجتماعية، مكنتها من تبوء مقاليد الحكم في تركيا ابتداء من العام 2002[57]...

من جهة أخرى، رأى بعض الباحثين في تدخل الجيش في الحياة السياسية للديمقراطيات الفتية، ضرورة ملحة لضمان "استقامة" مسيرة التحول الديمقراطي وعدم انحرافها عن آمال الشباب الثوري، بالإضافة إلى تنصيبه حكماً بين الأفرقاء المتخاصمة أو المؤسسات الدستورية المتصارعة، إلى حين تجذر التجربة الديمقراطية واستقرارها في الدولة المعنية...[58] غير أن دراسة التجربة

---

54 . طلعت رميح، "الانتخابات المصرية تحول ديمقراطي بأفق إسلامي"، البيان لندن، العدد 301، أغسطس 2012، ص. 76.

55. نعني الأحزاب الإسلامية الراديكالية تلك التي تطمح إلى إنشاء دولة إسلامية خالصة.

56. قد يشكل حزب العدالة والتنمية الاستثناء الوحيد، حيث يسيطر قياديون على مقاليد الحكم في تركيا منذ العام 2002. غير أن الحزب المعني واظب على انكار التهم التي وضعته في خانة "الحزب الإسلامي"، مفضلاً تصنيف نفسه بالحزب المحافظ اجتماعياً.

57. أن وجود مجتمع مدني فاعل ونشيط، تندرج ضمن صفوفه قوى شبابية وطلابية، يسهم في لجم الجموح السياسي للحزب الحاكم، أو عند تخطيه للأصول والاختصاصات الدستورية.

Edward Aspinall, *Opposing Suharto: Compromise, Resistance, and Regime Change in Indonesia*, Stanford University Press, 2005, p. 87.

58. Harold Crouch, "Political Reform in Indonesia after Soeharto", Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2010, p. 16.

الديمقراطية لتلك الدول الآسيوية ذات الغالبية المسلمة شككت في "طوباوية" وفاعلية دور القوات المسلحة خلال المراحل الانتقالية. فعلى سبيل المثال، قطع الجيش، مراراً وتكراراً، الطريق على القوى الديمقراطية في كل من باكستان وتركيا، بسطوته على مقاليد الحكم، منطلقاً من رأيه القاطع في عجز تلك القوى وإخفاقها في تشييد نظام ديمقراطي سليم...[59]

3. الدور الملتبس للقوات المسلحة خلال التحول الديمقراطي في أمريكا اللاتينية

على غرار غالبية الدول العربية، انطبع التاريخ الحديث لدول أمريكا اللاتينية بحقبة استعمارية مهمة، قبل أن تتوه في دهاليز أنظمة استبدادية سلطوية لعقود طويلة من الزمن... هذا وقد عانت الدول الأمريكية من تفاوت فاضح في توزيع الثروات بين أبنائها، بالإضافة إلى اعتمادها النموذج الاقتصادي المركزي الذي تهيمن عليه سلطاتها العامة، ما زاد من مشقة التحول الديمقراطي فيها. بينما ظل التحدي الأكبر يتمحور في عودة القوات المسلحة إلى ثكناتها العسكرية، بغية منح المدنيين إمكانية تسلّم دفة الانتقال الديمقراطي وحكم البلاد، على غرار عدد من دول "الربيع العربي".

قد تساعد الإضاءة على تجربة دول أمريكا اللاتينية خلال تحول عدد من دولها إلى الديمقراطية، في تجنيب البلاد العربية التي تشهد فجوة اقتصادية عميقة بين فقرائها وأغنيائها، الوقوع في متاهات هي في غنى عنها. فقد أثبت التاريخ السياسي لأمريكا اللاتينية بأن عزيمة "الأغنياء" في استيعاب الآليات الديمقراطية واحترامهم لمبادئها، تتراجع تدريجياً كلما أحسوا بأن مصالحهم الحيوية مهددة. فبعد أن تحولت التجارب الديمقراطية السابقة التي عرفتها تلك البقعة من الكرة الأرضية إلى سياسات "إيديولوجية شعبوية" وانتهاك للملكية الخاصة الفردية، "استُدعي" الجيش بوحداته المسلحة لحفظ الانتظام العام. لتعود وتغرق البلاد بدكتاتورية عسكرية صارمة... وعندما وصل بطش الأخيرة وقمعها إلى مستويات لا تحتمل، قامت الثورات الشبابية بفتح صفحة جديدة من الحكم الديمقراطي، الذي لن يطول لينحرف إلى نظام شعبوي يعكس مصالح "الفقراء"... هكذا عاشت دول أمريكا اللاتينية دوامة من العنف أبطالها الأنظمة "القمعية" وغريمتها "الشعبوية"...[60]

---

[59]. حتى ولو افترضنا صحة ادعاءات القوات المسلحة، فممارساتها القمعية خلال تسلّمها للسلطة لم تخدم عملية التحول الديمقراطي، كما لم تفرض نفسها كنموذج بديل وفعال في حكم البلاد. لا بل شكل ابحارها في تثبيت "الدولة العميقة" احدى أبرز المعوقات في ارتقاء دولها إلى مصاف الديمقراطيات الليبرالية بسلاسة وفي فترة زمنية معقولة.
Stephen Grand, "Understanding Tahrir Square: What Transitions Elsewhere Can Teach Us about the Prospects for Arab Democracy", *op.cit*, p. 119.

[60]. Jorge I. Dominguez, "Constructing Democratic Governance in Latin America: Taking Stock of the 1990", *in* Constructing Democratic Governance in Latin America, 2nd ed., Jorge I. Dominguez and Michael Shifter, Johns Hopkins University Press, 2003, p. 356.

من جهة أخرى، عانى التحول الديمقراطي في أمريكا اللاتينية من "الهندسة" الدستورية التي ورثتها تلك الدول عن المستعمر الأوروبي. فقد تجلت في وثائقها الدستورية ملامح النظام الرئاسي وخصائصه، على أنقاض النظام البرلماني في الحكم[61].

على سبيل المثال، أوجبت وثائقها الدستورية انتخاب رئيس الدولة بالاقتراع المباشر، مانحة سلة من الصلاحيات والاختصاصات المهمة لهذا المنصب... غير أن "النظام الرئاسي" تحول إلى نظام "الهيمنة الرئاسية"، أي احتكار رئيس الدولة لجميع مقاليد الحكم، من دون رقيب أو حسيب، عبر شبكات متكاملة ومتداخلة من خارج المؤسسات الدستورية، مقابل تقهقر صلاحيات كل من السلطتين التشريعية والقضائية.[62]

تتمحور الحياة السياسية حول شخص رئيس الدولة، لتبلغ ذروتها خلال الانتخابات الرئاسية. غير أن "شخصنة الحكم" دفعت عددًا من زعماء دول أمريكا اللاتينية إلى احترام المبادئ الدستورية، طالما أنها لا تتعارض مع بقائهم في سدة الرئاسة. في المقابل، أبدعوا في وسائل التنكر للمواد الدستورية ولتحريف مضمونها عند تهديدها لاستمرارية هيمنتهم على السلطة. فغدت "المجالس التأسيسية" الوسيلة الأكثر فاعلية للأحزاب الحاكمة في تبديل قواعد اللعبة السياسية وإعادة صياغة الوثائق الدستورية بما يتلاءم مع حاجاتها ومكتسباتها الآنية الضيقة... غير أن القوى الشبابية، الناشطة ضمن مؤسسات المجتمع المدني وجمعياته، بقيت الحصن الأخير في لجم الهيمنة الرئاسية ومجابهة النوايا "التوسعية والالغائية" للأحزاب الحاكمة...[63]

رغم ذلك، تبقى التجربة المتنوعة لدول أمريكا اللاتينية غنية بالدروس والعبر التي يمكن لشباب الربيع العربي استخلاصها والاستفادة منها خلال الانتقال ببلادهم إلى الديمقراطية الليبرالية.

تؤكد أولى تلك الأمثولات بأن التحول الديمقراطي ممكن تحقيقه حتى في الدول التي تعاني من تفاوت فاضح في الثروات ومستويات التعليم. فعلى الرغم من اتساع الفجوة بين الأفرقاء السياسيين بسبب اللامساواة الاقتصادية، والتي تضع الأقلية الأوليغارشية الثرية في مواجهة مفتوحة ومباشرة مع الغالبية الفقيرة من عامة الشعب، إلا أن "ثقافة المواثيق" أثبتت فاعليتها في "قضم" الخلافات ومد الجسور بين البرامج والتوجهات الاقتصادية المتضاربة...[64]

---

[61]. Juan J. Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?", *in* The Failure of Presidential Democracy, Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, Johns Hopkins University Press, 1994, p. 18.

[62]. كما أثبتت التجربة التشيلية، على سبيل المثال، بأن هيمنة النخبة السياسية على مقاليد الحكم واحتكارها لكافة مجالاته، يجعل من نظام الحكم لتلك الدول أشد عرضة لخطر التغيير الجذري من قبل جهات متطرفة تعمل خارج إطار مؤسساته الرسمية.

[63]. Arturo Valenzuela, "Latin American Presidencies Interrupted", *in* Latin America's Struggle for Democracy, Larry Diamond, Johns Hopkins University Press, 2008, p. 3.

[64] . في السياق عينه اعتبر أحدهم بأن الأزمة الانتقالية للتجربة المصرية كشفت "أن الشرعية الانتخابية غير كافية، إذ لا بد أن ترافقها شرعية توافقية وطنية لبناء ما يلزم من جسور الثقة التي تمكن من التفكير المشترك في القضايا الخلافية وفي رسم خريطة طريق واضحة للانتقال". محمد سعدي، رشيد سعدي، "محنة الانتقال الديمقراطي العربي وعود الثورة، قلق المسارات ومعابر الأمل"، أطوار التاريخ الانتقالي - مآل الثورات العربية، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، بيروت 2015، ص. 269.

من جهة أخرى، تقترح التجربة الأمريكية اللاتينية إعادة النظر في دور القوات المسلحة في خضم التحول الديمقراطي. فعلى غرار الشهور الأولى التي تلت تنحي حسني مبارك عن سدة الرئاسة، رأى العديد في الجيش المصري، المؤسسة العسكرية القوية القادرة على ضبط النزاعات وتحكيم الخلافات بين مختلف الأطراف الثورية، لوقوفها على مساحة واحدة منها، إلى أن تتجذر الديمقراطية وتكتمل مسيرة الانتقال[65].

إلا أن التدخلات السافرة للمؤسسات العسكرية في كافة المجالات، أسهمت في تأخير "دمقرطة" النظم السياسية في أمريكا اللاتينية وأخذها رهينة المصالح الضيقة للقوات المسلحة. فلم تبدأ آليات الديمقراطية الليبرالية بالتجذر إلا بعد أن أُرغم الجيش على الانسحاب تدريجياً من الحياة السياسية، ليتموضع من جديد في مكانه الطبيعي، الثكنات العسكرية، بعد خسارته التامة لثقة المواطنين وشرعيتهم، بعد أن فشل فشلاً ذريعًا في حكم البلاد وتوجيه دفة الإصلاحات السياسية وتلطيخ يديه بجرائم ضدّ الإنسانية وفظائع أخرى...[66]

أخيراً، أظهر النموذج الأمريكي اللاتيني الحسنات التي اكتنفها نهج "الاحتواء والاشراك" خلال مرحلة التحول الديمقراطي. ويقوم هذا النهج على ادخال عناصر مناهضة للديمقراطية، وأفرقاء بآراء ملتبسة ومشبوهة، مشككة بالديمقراطية الليبرالية كنظام حكم يرجى الوصول إليه، كشركاء فعليين وفاعلين في المؤسسات السياسية الدستورية... فبعد ابعادها المتعمد خلال الحرب الباردة واقصائها عن الحياة السياسية، أرغمت الأحزاب اليسارية إلى أن تتحول إلى حركات ثورية عسكرية أرادت إسقاط عقائدها الإيديولوجية على النظام السياسي بقوة السلاح[67]... غير أنه، ومع انتهاء الحرب الباردة ووصول الموجة الثالثة من الديمقراطية شواطئ أمريكا اللاتينية، لعبت الأحزاب والقوى اليسارية دوراً مسؤولاً وقيادياً في تثبيت الآليات الديمقراطية للأنظمة الليبرالية...[68]

3
جيل "الشباب" في الوثائق الدستورية المقارنة

اختلفت التجارب الدستورية المقارنة في مقاربتها لجيل الشباب. فقد نصت أكثر من خمس وتسعين وثيقة دستورية معمول بها في وقتنا الحالي على "الشباب" بشكل صريح في مقدماتها أو في معرض موادها. غير أن الغاية من وراء هذا التنصيص المباشر قد اختلفت وفق "هواجس" وأولويات المشرعين الدستوريين في تلك الدول...

---

[65]. Javier Corrales, Michael Penfold, "Venezuela: Chavez and the Opposition", *in* Latin America's Struggle for Democracy, Diamond, p. 185.

[66]. David J. Myers, "Venezuela: Delegative Democracy or Electoral Autocracy?", *in* Constructing Democratic Governance in Latin America, 3rd ed., Dominguez and Shifter, p. 318.

[67]. Matthew F. Cleary, "Explaining the Left's Resurgence", *in* Latin America's Struggle for Democracy, Diamond, p. 62.

[68]. Stephen Grand, "Understanding Tahrir Square: What Transitions Elsewhere Can Teach Us about the Prospects for Arab Democracy", *op.cit*, p. 145.

بصورة عامة، لا يمكن للمراقب الدستوري إلا وأن يستنتج بأن الدساتير التي اوردت مصطلح "الشباب" فيها قد وزّعته ما بين مقدماتها وصلب موادها. فقد ربط المشرع الدستوري "الشباب" في ديباجية الدساتير بالكفاح من أجل الحرية واستقلال الأوطان. أما في متن الدستور، فيتم ذكرهم لضمان حصولهم على حماية خاصة وتمتعهم بحقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على نحو فعَّال. كما أنه غالباً ما يتم ربطهم بذوي الاحتياجات الخاصة والفئات المهمشة أو الضعيفة في المجتمع، مثل المعوقين، اليتامى، الأرامل والحوامل[69]... تاركاً للقوانين العادية مسألة تنظيمها بشكل دقيق ومفصل[70].

إشارة إلى أن غالبية هذه الدساتير التي نصت بشكل صريح على "الشباب" هي دساتير حديثة، خصوصاً أنها احتوت على مصطلحات "عصرية"، تم ربطها بجيل الشباب "كالخدمة المجتمعية"، على سبيل المثال...[71] كما أن الإشادة بدور "الشباب" في الدساتير لا يقتصر على بقع جغرافية محددة أو نظام حكم معين. فمن القارة الآسيوية إلى أمريكا اللاتينية، مروراً بإفريقيا، وسواء أكانت دول علمانية أم دينية، ديمقراطية أم تعسفية، ملكية أم جمهورية، ليبرالية أم اشتراكية... جميعها قد زينت مقدمة دساتيرها بالتنصيص عليهم، أو أكدت على حقوقهم وامتيازاتهم في صلب موادها.

أكثر الدساتير التي تقصدت تفصيل حقوق الشباب وتمكينهم في كافة المجالات هي: البرتغال، سويسرا، كينيا، أنغولا، موزمبيق والمغرب... جميع تلك الدول[72]، عنونت احدى فصول وثائقها الدستورية "بالشباب" أو "الشبيبة"[73]، بالإضافة إلى بلدان أخرى، كسورينام، الاكوادور وتركيا التي عنونت احدى فصول دستورها "حماية الشباب". أما المشرع الدستوري السوداني فقد اختار عنوان " النشء والشباب والرياضة" ليؤكد بأن السلطات العامة السودانية هي التي تضع السياسات لتأمين الوسائل الضرورية لرعاية **الشباب**، بالإضافة إلى ضمانها تنشئتهم على وجه صحي بدني وأخلاقي، وحمايتهم من الاستغلال والإهمال[74]...

ربط المشرعون الدستوريون "الشباب" في ديباجية الدساتير بالكفاح من أجل الحرية واستقلال الأوطان. على سبيل المثال، نص الدّستور الإيراني على: "(...) وهكذا استمدّت ثورة

---

[69]. على غرار المشرع الدستوري في الباراغواي الذي نص على: " (...) ينظِّم القانون الدعاية بما يضمن أفضل حماية لحقوق الأطفال **والشباب** والأميين والمستهلكين والنساء."

المادة 26 من الوثيقة الدستورية لجمهورية باراغواي، الصادرة في العام 1992 والمعدلة في العام 2011.

[70]. على سبيل المثال، اكتفى المشرع الدستوري البرازيلي بالقول: " يحدد القانون: (...) النظام الأساسي **للشباب**، الذي يهدف إلى تنظيم حقوق **الشباب** (...)". الفقرة الثامنة من المادة 227 من الوثيقة الدستورية لجمهورية البرازيل الاتحادية، الصادرة في العام 1988 والمعدلة في العام 2015.

[71]. "The primary goal of **youth policy** shall be the development of the personality of the young person and of the concept of **service to the community**."

الفقرة الثانية من المادة 37 من دستور جمهورية سورينام، الصادرة في العام 1987 والمعدلة في العام 1992.

[72]. باستثناء المملكة المغربية.

[73]. من جانبها، لجأت دول عديدة إلى التنصيص بصورة مقتضبة على حقوق الشباب، على غرار جمهورية غينيا بيساو "Children, **youth**, and mothers shall have the right to the protection of society and of the State".

المادة 40 من دستور جمهورية غينيا بيساو الصادر في العام 1984 والمعدل في العام 1991.

[74]. الفقرة الأولى من المادة 14 من الوثيقة الدستورية لجمهورية السودان الصادرة في العام 2005.

إيران الإسلاميّة استمراريّتها من دماء مئات **الشباب** المؤمن من الرجال والنساء، الذين كانوا يهتفون عند الفجر في ميادين الإعدام "الله اكبر"، أو الذين سقطوا بنيران الأعداء في الأزقة والشوارع (...)"[75]. من جانبه أكد المشرع الدستوري المصري على أن: "(...) ثورة 25 يناير- 30 يونيو، فريدة بين الثورات الكبرى في تاريخ الإنسانية، (...) بدور بارز **لشباب** متطلع لمستقبل مشرق، وبتجاوز الجماهير للطبقات والإيديولوجيات نحو آفاق وطنية وإنسانية أكثر رحابة (...)"[76]. أما الدستور العراقي فقد نص على: "نحنُ ابناء وادي الرافدين (...) زحفنا لأول مرةٍ في تاريخنا لصناديق الاقتراع بالملايين، رجالاً ونساءً وشيباً **وشباناً** (...) عَقَدَنا العزم برجالنا ونسائنا، وشيوخنا **وشبابنا**، على احترام قواعد القانون وتحقيق العدل والمساواة (...)"[77]، على غرار المؤسسين الدستوريين في كل من نيكاراغوا[78] وتيمور الشرقية[79]. هذا وعنون المشرع الدستوري الموزمبيقي احدى مواد الوثيقة الدستورية "الشباب"، مستهلاً فقرتها الأولى بتبجيل الدور الحاسم الذي لعبه جيل الشباب خلال مسيرة التحرير الوطني والكفاح من أجل الديمقراطية [80]...

تربع المؤسس الدستوري لجمهورية غيانا التعاونية على عرش الدول التي أسهبت في مدح جيلها من الشباب. اذ لم يكتف في تفصيل تطلعاتهم، هم الذين سبق وأن جاهروا بأن مستقبل الجمهورية يعود حصراً إلى جيلها من الشباب[81]، بل رمز إليهم في اللون الأحمر من علمه الوطني[82].

---

[75]. مقدمة دستور الجُمهوريَّة الإسلاميَّة الإيرانيَّة الصادر في العام 1979 والمعدل في العام 1989.

[76]. ديباجية دستور جُمهوريةُ مِصرَ العَرَبيةِ الصادر في العام 2014.

[77]. مقدمة دستور جُمْهُوريَّة العِرَاق الصادر في العام 2005.

[78]. In the name of the Nicaraguan people, all democratic, patriotic and revolutionary parties and organizations of Nicaragua, (…) its glorious **youth**, (…) we promulgate the following political constitution of the Republic of Nicaragua".

ديباجية دستور جمهورية نيكاراغوا الصادر في العام 1987 والمعدل في العام 2014.

[79].” The action of the clandestine front, astutely unleashed in hostile territory, involved the sacrifice of thousands of lives of women and men, **especially the youth**, who fought with abnegation for freedom and independence".

مقدمة دستور جمهورية تيمور الشرقية الديمقراطية الصادر في العام 2002.

[80]. "**Young people**, honorably upholding the patriotic traditions of the Mozambican people, played a decisive role in the national liberation struggle and the struggle for democracy, and they constitute a force for the renewal of society (…)".

الفقرة الأولى من المادة 123، من دستور جمهورية موزمبيق الصادر في العام 2004 والمعدل في العام 2007.

[81]. "(…) Acknowledge the aspirations of our **young people** who, in their own words, have declared that the future of Guyana belongs to its young people, who aspire to live in a safe society which respects their dignity, protects their rights, recognizes their potential, listens to their voices, provides opportunities, ensures a healthy environment and encourages people of all races to live in harmony and peace and affirm that their declaration will be binding on our institutions and be a part of the context of our basic law (…)".

ديباجية دستور جمهورية غيانا التعاونية الصادر في العام 1980 والمعدل في العام 2009.

[82]. "The red triangle represents the zeal and dynamic nature of the nation building that lies before this **young** and independent country ".

بالمقابل، شكلت الوثيقة الدستورية للاتّحاد القَمَري استثناء على ما أسلفنا ذكره، اذ فضّلت التركيز في مقدمتها على حق "**الشباب** في حماية السلطات العامة لهم من أي شكل من أشكال النبذ والاستغلال والعنف"[83].

أكد المؤسس الدستوري في كل من ميانمار[84]، الفيليبين[85]وتيمور الشرقية[86] على أهمية اشراك الشباب في بناء الدولة وترسيخ أواصر الوحدة الوطنية. بالمقابل فرض المشرع الدستوري الفنزويلي واجباً على الشباب في المشاركة الفعالة في عملية التنمية[87].

في السياق عينه أعرب الدستور الأوروغواي عن أهمية " تحسين ظروف مشاركة **الشباب** بفعالية في التنمية السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية للبلاد"[88]. كما حاولت السلطات العامة الاكوادورية أن تكفل "حقوق **الشباب** وتشجع ممارستهم الفعالة لها، عبر وضع سياسات وبرامج وإنشاء مؤسسات وتخصيص موارد تضمن وتدعم على الدوام مشاركتهم وإشراكهم في القطاعات كافة، لا سيما في مجالات القطاع العام"[89]. وعلى غرار المشرع الدستوري المغربي[90] والأرميني[91]، أكد المؤسس الدستوري التونسي بأن "**الشباب** قوة فاعلة في بناء الوطن .تحرص الدولة على توفير الظروف الكفيلة بتنمية قدرات **الشباب** وتفعيل طاقاته وتعمل على تحمله المسؤولية وعلى توسيع إسهامه في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية"[92].

المادة 232 من دستور جمهورية غيانا التعاونية الصادر في العام 1980والمعدل في العام 2009.

[83]. مقدمة دستور الاتّحاد القَمَري الصادر في العلم 2001 والمعدل في العام 2009.

[84]. "The Union shall strive for **youth** to have strong and dynamic patriotic spirit, the correct way of thinking (…)"

المادة 33 من دستور جمهورية اتحاد ميانمار، الصادر في العام 2008.

[85]. "The State recognizes the vital role of the **youth** in nation-building and shall promote and protect their physical, moral, spiritual, intellectual, and social well-being. It shall inculcate in the **youth** patriotism and nationalism, and encourage their involvement in public and civic affairs".

الفقرة 13 من المادة الثانية من دستور جمهورية الفلبين الصادر في العام 1987.

[86]. "The State shall promote and encourage **youth** initiatives towards the consolidation of national unity, reconstruction, defense and development of the country."

الفقرة الأولى من المادة 19 من دستور جمهورية تيمور الشرقية الديمقراطية.

[87] . المادة 79 من دستور جمهورية فنزويلا البوليفارية الصادر في العام 1999 والمعدل في العام 2009.

[88]. المادة 56 من دستور جمهورية الأوروغواي الشرقية الصادر في العام 1992 والمعدل في العام 2011.

[89]. الفقرة الأولى من المادة 39 من دستور جمهورية الإكوادور الصادر في العام 2008 والمعدل في العام 2011.

[90]. " على السلطات العمومية اتخاذ التدابير الملائمة لتحقيق ما يلي: توسيع وتعميم مشاركة **الشباب** في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية للبلاد (...)". الفقرة الأولى من الفصل 33 من دستور المملكة المغربية الصادر في العام 2011.

[91]. "The main goals of the State in the economic, social and cultural fields shall be to: (…) 5. Contribute towards participation of the **youth** in the political, economic and cultural life of the country (…)"

المادة 48 من دستور جمهورية أرمينيا الصادر في العام 1995 والمعدل في العام 2005.

[92]. الفصل الثامن من الباب الأول لدستور الجمهورية التونسية الصادر في العام 2014.

اعترف الدستور الاكوادوري " **بالشباب** كلاعبين استراتيجيين في تنمية البلاد"، كافلاً "حقهم في التعليم، والصحة، والمسكن، والترفيه، والرياضات، ووقت الفراغ، وحرية التعبير، والحرية النقابية"[93]. على غرار كل من المشرع الدستوري الأنغولي[94] والمغربي الذي أوجب "مساعدة **الشباب** على الاندماج في الحياة النشيطة والجمعوية، وتقديم المساعدة لأولئك الذين تعترضهم صعوبة في التكيف المدرسي أو الاجتماعي أو المهني"[95]، والمؤسس الدستوري البوليفي الذي فرض على السلطات العامة ضمان "إدماج **الشباب** في النظام الإنتاجي، طبقاً لقدراتهم وتدريبهم"[96]...

حرص عدد من الوثائق الدستورية على إيلاء حصول الشباب على " فرصة العمل الأولى" عناية متأنية. فعلى غرار المشرع الدستوري في كل من الموزمبيق[97] وجمهورية الدومنيكان[98]، نص الدستور الفنزويلي على: " (...) توفر الدولة بمشاركة الأسرة والمجتمع فرصاً تحفز الانتقال المثمر **للشباب** نحو الحياة الراشدة، بما في ذلك، على وجه الخصوص، **تدريبهم من أجل أول فرصة عمل** لهم وحصولهم عليها، وفقاً للقانون"[99]... في السياق عينه، أوجب المؤسس الاكوادوري على السلطات العامة المعنية إدماج الشباب "في القوى العاملة في ظروف عادلة ولائقة، مع التركيز على التدريب وضمان الحصول على **فرصة العمل الأولى** وتعزيز مهاراتهم

---

[93]. الفقرة الثانية من المادة 39 من دستور جمهورية الإكوادور الصادر في العام 2008 والمعدل في العام 2011.

[94]. "The priority objectives of the youth policy shall be the development of **young** people's personality, the creation of the conditions needed for their effective integration **into working life**, a love of free creativity and a sense of community service".

الفقرة الثالثة من المادة 81 من الوثيقة الدستورية لجمهورية أنغولا، الصادرة في العام 2010.

[95]. الفقرة الثانية من الفصل 33 من دستور المملكة المغربية الصادر في العام 2011.

[96] . الفقرة السابعة من المادة 48 من دستور الجمهورية البوليفية الصادر في العام 2009.

[97]. "The State, acting in co-operation with associations representing parents and persons in charge of education, and with private institutions and youth organizations, shall adopt a national youth policy capable of promoting and supporting the professional training of **youngpeople**, their **access to first jobs** and free intellectual and physical development.

الفقرة الخامسة من الوثيقة الدستورية لجمهورية الموزمبيق، الصادرة في العام 2004 والمعدلة في العام 2007.

[98]. "The value of **young people** as strategic actors in the development of the Nation is recognized. The State guarantees and promotes the effective exercise of their rights, through policies and programs that assure, in a permanent manner, their participation in all spheres of national life, and in particular, their training and access to **first employment**".

الفقرة 13 من المادة 55 من دستور جمهورية الدومنيكان الصادر في العام 2015.

[99]. المادة 79 من دستور جمهورية فنزويلا البوليفارية الصادر في العام 1999 والمعدل في العام 2009.

الريادية"[100]أكد عدد من الوثائق الدستورية[101] على ضرورة تأمين حماية خاصة للشباب خلال أوقات العمل[102]، إن في القطاع التجاري أو الصناعي[103].

من جهة أخرى، أولت الدساتير اهتمامًا خاصًا بمسألة تأمين مستويات تعليمية متقدمة لجيل الشباب. فعلى سبيل المثال، نص الدستور جمهورية بنن على: " تتعاون المؤسسات والمجتمعات الدينية على حد سواء في **تعليم الشباب**. ويمكن افتتاح المدارس الخاصة أو العلمانية أو الأبرشية بتصريح من الدولة وتحت مراقبتها"[104]. من ناحيته، أوجب المشرع الدستوري الكولومبي على الدولة والمجتمع[105] تأمين "المشاركة الفعالة للمراهقين في الهيئات العامة والخاصة المسؤولة عن حماية و**تعليم الشباب** وتَقدُّمهم"[106]، على غرار المؤسس الدستوري الكوبي الذي أصر على حق الشباب في الحصول على تعليم متقدم، بصرف النظر عن المستويات الاجتماعية التي تنتمي اليها أسرهم [107]. أما في المكسيك، فقد ألزمت الوثيقة الدستورية السلطات المعنية داخل الدولة وضع سياسات اجتماعية لحماية "**المهاجرين الأصليين**"(...) و"دعم الأطفال **والشباب من الأسر المهاجرة** عبر برامج تعليم وتغذية خاصة، ومراقبة احترام حقوقهم ونشر المعلومات حول ثقافتهم"[108]... هذا وربط المشرع الدستوري التركي "ضمان تعليم وتنمية **الشباب**" بما عُهد إليهم في حفظ استقلال الدولة ونظامها الجمهوري "في ضوء العلم الوضعي، وبما يتوافق مع ما أرساه أتاتورك من مبادئ وإصلاحات، ويتعارض مع الأفكار التي تهدف إلى تدمير وحدة الدولة التي لا

---

[100]. الفقرة الثانية من المادة 39 من دستور جمهورية الإكوادور الصادر في العام 2008 والمعدل في العام 2011.

[101]. "The State shall care for the health of citizens and shall adopt special measures for the protection of **youth** (…)".

الفقرة الثالثة من المادة 21 من الوثيقة الدستورية للجمهورية الهيلينية، الصادرة في العام 1975 والمعدلة في العام 2008.

[102]. "**Youth**, women and the disabled shall enjoy special protection at work".

المادة 64 من الوثيقة الدستورية لجمهورية الجبل الأسود الصادرة في العام 2007.

[103] ." The State shall safeguard the right to work and shall protect the workers, especially women and **young** persons employed in commerce and industry."

الفقرة الأولى من المادة 19 من دستور إمارة ليختنشتاين الصادر في العام 1921 والمعدل في العام 2003.

[104]. المادة 14 من الوثيقة الدستورية لجمهورية بنن، الصادرة في العام 1990.

[105]. بالمقابل، ألزام المؤسس الدستوري التشادي الوحدات الترابية اللامركزية في تحصين وضعية الشباب في المجتمع "The State and the **decentralized territorial collectivities** create conditions for the fulfillment and well-being of **youth**".

المادة 39 من الوثيقة الدستورية لجمهورية تشاد، الصادرة في العام 1996 والمعدلة في العام 2005.

[106]. المادة 45 من دستور جمهورية كولومبيا، الصادر في العام 1991 والمعدل في العام 2015.

[107]. Everyone has the right to an education. This right is guaranteed by the free and widespread system of schools (…) which gives all children and **young people, regardless of their family's economic position**, the opportunity to study in keeping with their ability, social demands and the needs of socio-economic development.

المادة 51 من الوثيقة الدستورية لجمهورية كوبا، الصادرة في العام 1976 والمعدلة في العام 2002.

[108]. البند 8 من الفقرة (ب) من المادة الثانية من دستور الولايات المتحدة المكسيكية الصادر في العام 1917 والمعدل في العام 2007.

تقبل التجزئة بأمتها وأراضيها"[109]، على غرار نظيره الكوبي الذي منح "الاتحاد الشبابي الشيوعي" مهامّ خاصة في تمتين البناء الاشتراكي للدولة وللمجتمع [110]...

من جهة أخرى، أشاد عدد من الوثائق الدستورية بأهمية تنمية المهارات الرياضية والموسيقية للشباب. فعلى غرار نظيره المشرع الدستوري الجورجي[111]، أكد السوداني أن الدولة ترعى:" الرياضة وتمكن **الشباب** من تنمية مهاراتهم"[112]. كما منح المؤسس الدستوري السويسري الاتحاد المركزي صلاحية "إصدار تشريعات خاصة **برياضة الشباب** وجعل دروس التربية الرياضية في المدارس إجبارية"[113] و"وضع مبادئ لمساعدة **الشباب** للانخراط في **الأنشطة الموسيقية** وتشجيع الأشخاص الموهوبين موسيقياً"[114]...

يلاحظ المراقب الدستوري العناية الكبيرة التي خصها عدد من الدساتير العربية إلى هذه المسألة. فقد تشابهت التعابير التي استخدمها المشرع الدستوري البحراني[115] مع نظيره الكويتي الذي أصر على أن: "(...) تهتم الدولة خاصة بنمو **الشباب البدني والخلقي والعقلي**"[116]. أما في مصر، فقد ألزم الدستور السلطات المعنية برعاية الشباب المصري والعمل "على اكتشاف مواهبهم، وتنمية قدراتهم الثقافية والعلمية والنفسية والبدنية والإبداعيةً، وتشجيعهم على العمل الجماعي والتطوعي، وتمكينهم من المشاركة في الحياة العامة"[117]، على غرار السلطات المغربية التي يفترض عليها أن "تيسير ولوج الشباب للثقافة والعلم والتكنولوجيا، والفن والرياضة والأنشطة الترفيهية، مع توفير الظروف المواتية لتفتق طاقاتهم الخلاقة والإبداعية في كل هذه المجالات"[118]...

من جهة أخرى، أشار المؤسس الدستوري التركي إلى ضرورة اتخاذ السلطات العامة المعنية "التدابير اللازمة لحماية **الشباب** من إدمان الخمر والمخدرات، ومن الانغماس في الجريمة

---

[109]. المادة 58 من دستور الجمهورية التركية الصادر في العام 1982 والمعدل في العام 2017.

[110]. "The **Union of Young Communists**, an advance organization of the Cuban youth, has the recognition and encouragement of the State in its preeminent function of promoting the active participation of the **young** masses in the tasks of socialist construction, and of suitably training the **youth** as conscious citizens, capable of assuming greater responsibilities each day for the benefit of our society".

المادة السادسة من الوثيقة الدستورية لجمهورية كوبا، الصادرة في العام 1976 والمعدلة في العام 2002.

[111]. The State shall facilitate the physical development of adults and **youth** as well as their engagement in sports through cooperation with educational institutions and sports associations."

المادة 34-1 من دستور جمهورية جورجيا الصادر في العام 1995 والمعدل في العام 2013.

[112]. الفقرة الثانية من المادة 14 من الوثيقة الدستورية لجمهورية السودان الصادرة في العام 2005.

[113]. الفقرة الثالثة من المادة 68 من دستور الاتحاد السويسري الصادر في العام 1999 والمعدل في العام 2014.

[114]. الفقرة الثالثة من المادة 67 من دستور الاتحاد السويسري الصادر في العام 1999 والمعدل في العام 2014.

[115]." (...) كما تُعنى الدولة خاصة بنمو **الشباب** البدني والخلقي والعقلي". المادة الخامسة من دستور مملكة البحرين الصادر في العام 2002.

[116]. المادة 40 من الوثيقة الدستورية لإمارة الكويت الصادرة في العام 1962.

[117]. المادة 82 من دستور جُمهوريةُ مِصرَ العَرَبيةِ الصادر في العام 2014.

[118]. الفقرة الثالثة من المادة 33 من الوثيقة الدستورية للمملكة المغربية الصادرة في العام 2011.

والقمار والرذائل المشابهة، ومن الجهل"[119]. فعلى غرار كل من المشرعين الدستوريين الغيني[120] والسنغالي[121]، ألزمت الوثيقة الدستورية القطرية الدولة أن ترعى جيل الشباب "وتصونه من أسباب الفساد وتحميه من الاستغلال، وتقيه شر الإهمال البدني والعقلي والروحي، وتوفر له الظروف المناسبة لتنمية ملكاته في شتى المجالات، على هدى من التربية السليمة"[122]...

بعد أن أجادت الدساتير المعاصرة في تكريس حريات أساسية وتأمين الضمانات اللازمة لصون فاعليتها، لم تتوان عن "تقزيم" بعضها لضمان حقوق الشباب. فقد قيد المشرع الدستوري الإسباني عددًا من الحريات احتراماً" (...) للحق في الشرف وحرمة الإنسان والسمعة و**حق حماية الشباب** والطفولة" [123]، على غرار الوثيقتين الدستوريتين لكل من الجمهوريتين الدومينيكية[124] والجزائرية[125]... هذا وجاءت ألمانيا الاتحادية في طليعة الدول التي اعتمدت هذه الآلية الدستورية، بعد تنصيصها على التالي: "يحق لكل إنسان التعبير عن رأيه ونشره بالقول والكتابة والصورة، كما أن له الحق في الحصول على المعلومات بدون عائق من المصادر المتاحة للعامة. وتُكفل حرية الصحافة، وحرية التغطية الإعلامية عبر الوسائل المسموعة والمرئية. ولا يجوز فرض رقابة على ذلك. (...) تخضع تقييدات هذه الحقوق لأحكام القوانين العامة، وأحكام القوانين الخاصة بحماية **الشباب**، وللتشريعات الخاصة بحق الشرف الشخصي"...[126]

من ناحيتها، فضل عدد من الدول تقييد حريات محددة على وجه صريح، على غرار تقزيم المشرع الدستوري الهندوراسي لحرية ابداء الأفكار واخضاعها للرقابة المسبقة حمايةً "للقيم الأخلاقية والثقافية للمجتمع، إلى جانب حقوق الأشخاص، لا سيما في مرحلة (...)**الشباب**"[127]. أما

---

[119]. المادة 58 من دستور الجمهورية التركية الصادر في العام 1982 والمعدل في العام 2017.

[120]. " **Youth** must be particularly protected by the State and the collectivities against exploitation and moral abandonment, sexual abuse, child trafficking and human commerce".

المادة 19 من دستور جمهورية غينيا الصادر في العام 2010.

[121]. "(…) **Youth** is protected by the State and the public collectivities against exploitation, drugs, narcotics, moral abandonment and delinquency".

المادة 20 من دستور جمهورية السنغال الصادر في العام 2001 والمعدل في العام 2009.

[122]. المادة 22 من الوثيقة الدستورية لإمارة قطر، الصادرة في العام 2004.

[123]. الفقرة الرابعة من المادة 20 من دستور مملكة إسبانيا الصادر في العام 1978 والمعدل في العام 2011.

[124]. "The enjoyment of these liberties shall be exercised respecting the right to honor and to privacy as well as the dignity and morale of people, especially the protection of **youth** and children, in accordance with the law and the public order ".

المادة 49 من دستور جمهورية الدومنيكان الصادر في العام 2015.

[125]. " يمارس كل واحد جميع حرياته، في إطار احترام الحقوق المعترف بها للغير في الدستور، لا سيما احترام الحق في الشرف، وستر الحياة الخاصة، وحماية الأسرة والشبيبة والطفولة". المادة 63 من الوثيقة الدستورية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادرة في العام 1989 والمعدلة في العام 2016.

[126]. الفقرتين الأولى والثانية من الوثيقة الدستورية لجمهورية ألمانيا الاتحادية الصادر في العام 1949 والمعدل في العام 2014.

[127]. المادة 75 من الوثيقة الدستورية لجمهورية هندوراس الصادرة في العام 1982 والمعدلة في العام 2013.

الوثيقة الدستورية الرومانية فقد حصرت هذا التقييد بالحق في الوصول إلى المعلومات[128]، على غرار الدساتير في كل من الجمهوريتين الرواندية[129] والرأس الأخضر[130]...

من ناحية أخرى، وضع المشرع الدستوري البوليفي على كاهل الدولة والمجتمع واجب ضمان حماية ودعم المشاركة الفعّالة للشباب في التطور السياسي والاجتماعي والاقتصادي والثقافي المنتج، من دون أي تمييز على الإطلاق[131]... أما المؤسس الدستوري الفيليبيني، فقد فضل أن تتضمن الوثيقة القانونية الأسمى في البلاد "التمييز الإيجابي" لصالح الشباب[132]، إن على الصعيد الوطني[133] أم على الصعيد المحلي[134]، على غرار كل من الوثيقتين الدستوريتين، التونسية: "(...) يضمن القانون الانتخابي تمثيلية **الشباب** في مجالس الجماعات المحلية"[135]، والمصرية: " تعمل الدولة على تمثيل **الشباب** والمسيحيين والاشخاص ذوي الاعاقة تمثيلاً ملائماً في أول مجلس للنواب يُنتخب بعد إقرار هذا الدستور، وذلك على النحو الذي يحدده القانون"[136]... هذا وقد منح المشرع الدستوري اليوناني الضوء الأخضر للشباب الذين لم يبلغوا سن الاقتراع، الانخراط في

---

[128]. "The exercise of the **right to information** shall be without prejudice to measures which are taken to protect the **youth** or national security."

الفقرة الثالثة من المادة 31 من دستور جمهورية رومانيا الصادر في العام 1991 والمعدل في العام 2003.

[129]. " (…) **Freedom of expression and freedom of access to information** shall not prejudice public order, good morals, the protection of the **youth** and children, the right of every citizen to honor and dignity and protection of personal and family privacy (…)".

المادة 38 من دستور جمهورية رواندا الصادر في العام 2003 والمعدل في العام 2015.

[130]." **Freedom of expression and information** shall be limited by the right of every citizen to honor, good reputation, image, and privacy in personal and family life, as well as the protection of **youth** and children".

الفقرة الرابعة من المادة 45 من الوثيقة الدستورية لجمهورية الرأس الأخضر الصادرة في العام 1980 والمعدلة في العام 1992.

[131]. الفقرة الخامسة من المادة 59 من دستور الجمهورية البوليفية الصادر في العام 2009.

[132]." For three consecutive terms after the ratification of this Constitution, one-half of the seats allocated to party-list representatives shall be filled, as provided by law, by selection or election from the labor, (…) **youth**, and such other sectors as may be provided by law, except the religious sector".

الفقرة الخامسة من المادة السادسة من الوثيقة الدستورية لجمهورية الفلبين الصادرة في العام 1987.

[133]. "Parliament shall consist of- (...) such numbers of representatives of the army, **youth**, workers, persons with disabilities and other groups as Parliament may determine (...)".

الفقرة الأولى من المادة 78 من دستور جمهورية أوغندا الصادرة في العام 1995 والمعدلة في العام 2005.

[134]." The composition of a regional assembly shall be prescribed by Act of Parliament and shall consist of (...) representatives of the youth and persons with disabilities (...)".

الفقرة الثامنة من المادة 178 من دستور جمهورية أوغندا الصادرة في العام 1995 والمعدلة في العام 2005.

[135]. الفصل 133 من الجمهورية التونسية الصادر في العام 2014.

[136]. المادة 244 من دستور جُمهورِيةُ مِصرَ العَرَبيةِ الصادر في العام 2014.

صفوف الأحزاب السياسية[137]، جاعلاً من الأخيرة مكاناً متميزاً لتحفيزهم على الانخراط في المجال العام للسياسية بفاعلية وزخم كبيرين...

من ناحيتها، فضل عدد من الوثائق الدستورية، على غرار الروندية[138] والفيتنامية[139]، انشاء مجالس خاصة تعنى بجيل الشباب. فبعد انشائه " **المجلس الاستشاري للشباب** والعمل الجمعوي"، جعل منه المشرع الدستوري المغربي: "هيئة استشارية في ميادين حماية **الشباب** والنهوض بتطوير الحياة الجمعوية "، مكلفاً إياه "بدراسة وتتبع المسائل التي تهم هذه الميادين، وتقديم اقتراحات حول كل موضوع اقتصادي واجتماعي وثقافي، ومباشرة النهوض بأوضاع **الشباب** والعمل الجمعوي، وتنمية طاقاتهم الإبداعية، وتحفيزهم على الانخراط في الحياة الوطنية، بروح المواطنة المسؤولة"[140]...

بالمقابل، عمد عدد من الدساتير إلى تحفيز الشباب على المشاركة في برامج التبادل الدولي، على كافة الأصعدة بما فيها المجال الأكاديمي، وذلك بغية تمتين السلام الدولي وكسر حواجز الخوف من "الآخر"[141]. فقد أقر المشرع الدستوري البرتغالي بأن الدولة ترعى وتدعم: "المنظمات **الشبابية** التي تعمل من أجل الأهداف المذكورة وكذلك برامج **التبادل الشبابية العالمية**، بالتعاون مع الأسر، والمدارس، والشركات، والمنظمات المحلية، والجمعيات والمؤسسات الثقافية، والجماعات الثقافية والترفيهية"[142].

في النهاية، تجدر الملاحظة إلى أن التنصيص الدستوري على "الشباب" في عدد من الدول انطبع بالخصائص التي امتازت بها ثقافتها وتاريخها السياسي الحديث. فقد منع المشرع الدستوري في جمهورية الكونغو صراحة انخراط الشباب الفتي في صفوف الميليشيات المسلحة أو

---

137. "Citizens who have not yet acquired the right to vote may participate in youth sections of parties".

الفقرة الأولى من المادة 29 من الوثيقة الدستورية للجمهورية الهيلينية، الصادرة في العام 1975 والمعدلة في العام 2008.

138. "The national commissions, specialized organs and national councils entrusted with the responsibility to help in resolving important issues facing the country are the following: (...) **National Youth Council** (...)"

الفقرة الثالثة من المادة 139 من دستور جمهورية رواندا الصادر في العام 2003 والمعدل في العام 2015.

139." (…) the **Ho Chi Minh Communist Youth Union**, (…) are sociopolitical organizations created on the voluntary base, represent and protect the legal and legitimate rights and interests of their members, and cooperate with others members of the Fatherland Front, unifying the activities of the Fatherland Front".

الفقرة الثانية من المادة التاسعة من دستور جمهورية فيتنام الاشتراكية الصادر في العام 2013.

140. الفصل 170 من دستور المملكة المغربية الصادر في العام 2011.

141. "Acting in cooperation with families, schools, businesses, residents' organizations, cultural associations and foundations and cultural and recreational collectives, the state shall foster and support youth organizations in the pursuit of the said objectives, in addition **to international youth exchanges**".

الفقرة الرابعة من المادة 81 من الوثيقة الدستورية لجمهورية أنغولا، الصادرة في العام 2010.

142. الفقرة الثالثة من المادة 70 من دستور الجمهورية البرتغالية الصادر في العام 1976 والمعدل في العام 2005.

الجيوش "الخاصة"[143]... هذا وقد خصص الدستور الغامبي فصلاً كاملاً لتحديد مفهوم "الخدمة الوطنية للشباب" وجميع المسائل المرتبطة فيها[144]... من ناحيته، ألزم المشرع الدستوري المصري السلطات المعنية في الدولة "(...) بتخصيص نسبة من الأراضي المستصلحة لصغار الفلاحين و**شباب الخريجين** (...)"[145].

***

أثارت النتائج التي توصلنا إليها بعد تمحيصنا لتجارب الدول التي عاشت التحول الديمقراطي في خضم "الموجة الثالثة من الديمقراطية"، إلى أن مسار الديمقراطية شاق وطويل[146]. فقد يسهل على جيل الشباب التخلص من رئيس مستبد أو طبقة حاكمة فاسدة. غير أن تكريسهم لنظام ديمقراطي متجانس وسليم، لن يكون بالمسألة السهلة أو البسيطة...[147]

من جهة أخرى، توجه هذا البحث بالدرجة الأولى إلى الناشطين من الشباب العربي لمؤازرة جهودهم في تطعيم مؤسساتهم الدستورية وفضائهم السياسي بالمبادئ والقيم الديمقراطية. كما تقصدنا الإضاءة على تجارب "الدمقرطة" لدول في مناطق متفرقة من حول العالم، من حرصنا على تعزيز الفهم الجماعي للأحداث التي أعقبت انتفاضات الربيع العربي، ومن قناعتنا الراسخة في الجدوى من وراء تمحيص التجربة الغنية للدول التي اختبرت الانتقال إلى نظام ديمقراطي أكثر فاعلية[148].

على الرغم من الاختلافات الثقافية الجوهرية، والتباعد الفاضح في الأنماط الاجتماعية والاقتصادية، ناهيك عن الخصوصية التاريخية لكل من مجتمعاتها، تتشارك دول الربيع العربي مع بلدان "الموجة الثالثة من الديمقراطية" جزءًا مهماً من الظواهر السياسية، محولةً "الطارِئ والغريب" في الخطاب السياسي العربي، إلى أمر "مألوف واعتيادي"[149]... فالشباب العربي يواجه تحديات سبق وأن أرخت بظلالها على أقرانه في مناطق أخرى من حول العالم:

- كيفية تشكيل حكومات وحدة وطنية فعالة في المرحلة الانتقالية
- الآليات الواجب تأمينها للتخفيف من الانقسامات العامودية والاضطرابات الفئوية التي تهدد البنى التحتية للديمقراطيات الفتية

---

[143]." No one may, under penalty of high treason, organize military groups, paramilitary [groups] or private militias, or maintain a **youth** army".

المادة 190 من دستور جمهورية الكونغو الديمقراطية الصادر في العام 2005 والمعدل في العام 2011.

[144]. الفصل 16 من دستور جمهورية غامبيا الإسلامية الصادر في العام 1996 والمعدل في العام 2004.

[145]. المادة 29 من دستور جُمهورِيةُ مِصرَ العَرَبيةِ الصادر في العام 2014.

[146]. Andreas Schedler, "What Is Democratic Consolidation?", Journal of Democracy, 9(2), 1998, p. 91.

[147]. فعلى حد تعبير أحدهم: "بإمكانك "تغريد" ثورة، ولكنك لا تستطيع أن "تغرد" الانتقال إلى الديمقراطية".
Ivan Karastev,"The transparency Delusion", Eurozine, February 2, 2013.

[148]. Adam Przeworski, "Sustainable Democracy", Cambridge: Cambridge University Pressm, 1995.

[149]. Mahmood Monshipouri, "Tahrir's Legacy: Opportunities and Hazards for the future of youth, movements in the Middle East", Georgetown Journal of International Affairs, 2014, http://journal.georgetown.edu/tahrirs-legacy-opportunities-and-hazards-for-the-future-of-youthmovements-in-the-middle-east/

ـ كيفية التعامل مع الأفرقاء السياسيين الذين لا يؤمنون بالديمقراطية كنظام حكم، لا بل يستغلون آلياتها ومؤسساتها كمطيّة لاستبدالها بنظام آخر يتلاءم على أفكارهم الإيديولوجية الراديكالية

ـ تحديد الدور الذي يمكن أن تلعبه القوات المسلحة خلال المرحلة الانتقالية، والأدوات الكفيلة لإخضاعها إلى الأحكام الدستورية

ـ كيفية انتقال جيل الشباب الثوري من ساحات الاعتصام إلى المؤسسات الدستورية، من الخطاب الجماهيري التغيري إلى الخطاب النخبوي الواقعي، دون الغرق في وحول مفردات الخطاب التقليدي المورث من الأنظمة الاستبدادية البائدة...[150]

تراكم الخبرات من خلال الاطلاع على تجارب ومعاناة جيل الشباب في مناطق أخرى من حول العالم، ستمد الشباب العربي بكم هائل من الممارسات اللصيقة بالتحول الديمقراطي وتساعده في حلحلة أزماته المتلاحقة والطارئة التي يتخبط بها...[151]

من ناحية أخرى، إن إصرار عدد كبير من المشرعين الدستوريين على ذكر "الشباب" في الدساتير الحديثة قد يكون دلالة على التبدل الجوهري الذي طرأ على مدلول وماهية الوثيقة الدستورية. فهذه الأخيرة لم تعد أداة وتقنية السلطة، تقتصر على وصف ظاهرة السلطة العامة في مظهرها القانوني، وذلك من خلال تحديد طبيعة الدولة، وبيان شكل الحكومة، وإن كانت تتضمن المبادئ العامة والأساسية التي تتعلق بنظام السلطات التشريعية، التنفيذية والقضائية...

في المقابل، لم تعد تكتفي الدساتير بتعداد الحريات والحقوق الأساسية للمواطنين والتي يجب على الدولة حمايتها وصونها، أي الحقوق المدنية والسياسية، أو تلك التي على الدولة التدخل بشكل إيجابي لتأمينها، ألا وهي الحقوق الاجتماعية والاقتصادية. فالقانون الدستوري لم يعد فقط فن أو آلية تنظيم الحرية. فالحركات الدستورية التي انتشرت في نهاية القرن الثامن عشر والتي قامت على أسس فلسفية تمجد حقوق الإنسان وحريته وإن أفضل طريقة لضمان الحقوق الفردية تتم عن طريق تقيد السلطة، لا يمكن لتلك الإيديولوجية أن تحتكر لوحدها غاية ومدلول الدساتير في عصرنا الحالي. فقد تحولت الدساتير إلى وثيقة تختزل، بخاصةٍ في مقدماتها وديباجيتاها، تاريخ ومعاناة شعب بأكمله، مركزة على رموز معينة متأصلة في الذاكرة الجماعية للمواطنين، يسهل الرجوع إليها كذكر اسم طاغية أو نظام حكم معين فاسد وغاصب، أو تعداد أسماء معارك ومجازر، أو تحديد تواريخ لانقلاب أو ثورة معينة ....

في هذا السياق يدخل ذكر "الشباب الثائر" ليؤكد أن الدستور هو وثيقة تثقيفية، تدخل في خِضَم تربية وطنية سليمة، يبغي من ورائها المشرع الدستوري تثقيف الأجيال القادمة وحثهم على الاستمرار في نضالهم خلال مراحل التحول الديمقراطي. فالتنصيص الدستوري الصريح عليهم، هو مبادرة رمزية تعبر عن مشاعر الامتنان والعرفان للتضحية الكبرى التي قدمها الشباب في سبيل التخلص من الأنظمة الاستبدادية... فالدستور يرسم الاتجاهات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية

---

[150]. Stéphanie Schwartz, "Youth and the "Arab Spring", United States Institute of Peace, 2011, http://www.usip.org/publications/youth-and-the-arab-spring

[151]. لذا، لا بدّ للباحث من التدقيق أيضاً في تجارب الانتقال الديمقراطي التي شهدتها، ولا تزال، بعض الدول الرابضة في جنوب الصحراء الكبرى الإفريقية، والتي تتشارك مع أوطاننا العربية هيمنة الزعماء التقليديين على مقاليد الحكم فيها...

التي يجب أن تعمل في ظلها السلطات العامة المختصة. أي أنه تلك الوثيقة التي تحدد قواعد الاتجاه الإيديولوجي والفلسفي الذي يقوم عليه النظام السياسي في الدولة[152]...

في السياق عينه، ومن الناحية المثالية، ينبغي أن يبدأ العمل على هندسة الوثيقة الدستورية وصياغة بنودها خلال مرحلة الانتقال الديمقراطي قبل شروع القوى السياسية المتنافسة في نسج تحالفاتها بغية تسلّم السلطة. فقد أثبتت التجارب السابقة أن الجمعيات التأسيسية امتازت بدرجات عالية من الحيادية والتجرد عند تحديدها للأسس الدستورية الجديدة قبل إدراك أقطابها من الأحزاب والجماعات السياسية مصالحهم الفئوية على وجه محدّد. وكأنهم قد غطوا وجوههم "بحجاب من الجهل"، على حد قول الفيلسوف الأمريكي جون راولز[153].

بمعنى آخر، على المؤتمنين على المرحلة الانتقالية الانتهاء من وضع الدستور واصداره قبل الغوص في دهاليز "الرتابة الطبيعية" للحياة السياسية والهرطقات والمساومات التي تترافق معها. فعندما تسبق الانتخابات البرلمانية الاتفاق النهائي على دستور جامع للدولة، تنطلق الأطراف السياسية المشاركة في الصياغة الدستورية من مرتكزات وأجندات سياسية ضيّقة، بعد أن كشفت الانتخابات أحجامها الحقيقية ومكامن ضعفها، آخذةً الوثيقة الدستورية رهينة لتحسين مكتسباتها السياسية. أي أنها ستتقصد تحويل الدستور إلى وسيلة لتوسيع نفوذها السياسي، غير عابئة بمكانته كأسمى وثيقة قانونية ستحكم الأجيال القادمة...

عانى العديد من دول أمريكا اللاتينية (كفنزويلا وبوليفيا) من تداعيات هذه الظاهرة[154]، حيث أفرزت الانتخابات أغلبية سياسية معينة استأثرت على صياغة الدستور لتكريس وثيقة هي أقرب إلى خطة محكمة لاستمرار قبضتها على مقاليد الحكم... هذا وجاءت الوثيقة الدستورية ترجمة حرفية ومتأنية لإيديولوجية الغالبية الحاكمة، لتختصر بنودها جميع الآليات والوسائل التي تتناغم مع خطتها السياسية، إن على الصعيد التكتيكي أو الاستراتيجي، في الهيمنة التامة على النظام السياسي...

أما إذا اضطر المؤتمنون على المرحلة الديمقراطية الانتقالية اجراء انتخابات قبل الانتهاء من تكريس دستور جديد للبلاد، فعليهم الفصل التام بين صياغة الوثيقة الدستورية وبين الأعمال البرلمانية التشريعية، وعدم جواز الخلط بينهما... فنادراً ما تتحمل السلطات العامة عبء انتظار الفترة الزمنية الطويلة التي تتطلبها موافقة كافة الأفرقاء على الدستور الجديد. لذلك، واظبت على اجراء انتخابات نيابية لملء الفراغ السياسي الذي خلّفه خلو البلاد من دستور دائم... غير أنه يتوجب على المؤتمنين على صياغة الوثيقة الدستورية الالتزام بهذه الصياغة، من دون بتّ مسائل ترتبط بالتشريع العادي. فالخلط بين كتابة القواعد الدستورية وبين سن القوانين الآنية والملحة، سيؤدي

---

152. عصام علي الدبس، **القانون الدستوري وتطبيقاته في دولة الإمارات العربية المتحدة**، مكتبة الجامعة الشارقة، 2015، ص 154.

153. John Rawls, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, 1971, p.23.

154. على سبيل المثال، في كل من.

Javier Corrales, "Constitutional Rewrites in Latin America: 1987–2009", *in Constructing Democratic Governance in Latin America*, 4th ed., Jorge I. Dominguez and Michael Shifter, Johns Hopkins University Press, 2013.

حتماً إلى تسييس "المؤسس الدستوري"، من جهة، والتأخير والمماطلة في "الطبخات" التشريعية، من جهة أخرى[155].

[155]. Stephen Grand, "Understanding Tahrir Square: What Transitions Elsewhere Can Teach Us about the Prospects for Arab Democracy", *op.cit*, p. 187.

13

مهمة السهر على احترام الدستور في صلب مهام رئيس الجمهورية

المحامية ميراي نجم-شكرالله

من أسمى المهام التي أنيطت برئيس الجمهورية وأرقاها، مهمة السهر على احترام الدستور. السهر على الشيء، وفقاً للمعنى المعجمي للكلمة، يرتّب على الساهر أن يراقبه ويرعاه ويحافظ عليه. وموضع هذه الأمانة هو دستور الأمّة، أي أسمى القوانين رتبةً في هرمية المنظومة القانونية للدولة. أوجبت المادة 50 من الدستور على رئيس الجمهورية، عندما يقبض على أزمّة الحكم، كما ورد بشكل ايحائي للدلالة على مدى أهمية السلطة التي يتولاها، أن يحلف يمين الإخلاص للأمّة والدستور[1]. كما أنّ الفقرة الأولى التي أضيفت الى المادة 49 من الدستور، بموجب التعديل الدستوري للعام 1990، جعلت من رئيس الجمهورية رئيساً للدولة، ورمزاً لوحدته، وأناطت به مهمة السهر على احترام الدستور. أتت هذه المهمة في طليعة المهام الموكلة اليه، إضافة الى المحافظة على استقلال لبنان ووحدته وسلامة أراضيه. فضلاً عن أنها جعلته رئيساً للمجلس الأعلى للدفاع، والقائد الأعلى للقوات المسلحة[2]. ويبدو أن مصير هذه الفقرة الأولى لم يلقَ اهتماما بالغاً من قبل المتخصصين بالشؤون الدستورية والسياسية. وقد يعود ربّما هذا الاهمال الى صياغة هذه الفقرة على نحو عام وغير محدد. غير أنّها تستحق أن نتوقف عندها قليلاً، إذ باتت المرجع الأساسي لفهم دور رئيس الجمهورية المحوري في ظل الجمهورية الثانية. فأتت تلك المادة لتحدد أولاً موقعه كرئيس للدولة، ومن ثم ترسم إطار المهام الرئاسية والغايات التي تحكمها وتوجهها. كما أنها ميّزت بذلك دوره بالنسبة الى سائر أركان السلطة الاجرائية، وذلك بموازاة المادتين 17 و65 اللتين تنيطان السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء وتوكلانه مهمة وضع السياسة العامة للدولة.

من هذا المنطلق، لا يسعنا تفسير مهمة السهر على احترام الدستور بمعزل عن باقي أحكام الفقرة الاولى من المادة 49. كما ينبغي أيضاً النظر الى هذه المهام من منطلق الأسس الثلاثة التي بني عليها الحكم في اتفاق الطائف، وهي إناطة السلطة الاجرائية بالحكومة، وتعزيز صلاحيات مجلس النواب ورئيسه، كما وتحديد إلغاء الطائفية السياسية كهدف وطني أساسي[3]. وبالتالي، أصبح رئيس الجمهورية مناطاً بدور مزدوج في ظل الجمهورية الثانية؛ فهو الحكم الساهر على الدستور

---

[1]. علماً أنّ المادة 50 من الدستور بقيت من دون تعديل منذ 1926، وهي تنص على ما يلي: "عندما يقبض رئيس الجمهورية على أزمة الحكم عليه أن يحلف أمام البرلمان يمين الاخلاص للأمة والدستور بالنص التالي: "أحلف بالله العظيم أني احترم دستور الأمة اللبنانية وقوانينها واحفظ استقلال الوطن اللبناني وسلامة أراضيه".

[2]. الفقرة الأولى من المادة 49 من الدستور: " رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن. يسهر على احترام الدستور والمحافظة على استقلال لبنان ووحدته وسلامة أراضيه وفقاً لأحكام الدستور. يرأس المجلس الأعلى للدفاع، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة التي تخضع لسلطة مجلس الوزراء."

[3]. الفقرة (ح) من مقدمة الدستور: "الغاء الطائفية السياسية هدف وطني أساسي يقتضي العمل على تحقيقه وفق خطة مرحلية."

والركائز التي بني عليها بصفته رئيسًا للدولة، وهو في الوقت عينه لاعب أساسي في ساحة السلطة الاجرائية التي بات جزءاً منها من جهة أخرى.

يرى البعض أن دور الحكم الذي يلعبه رئيس الجمهورية في ضوء التوازنات الجديدة التي أرساها اتفاق الطائف، وإن كان طاغياً على دوره الثاني، إنما يبقى استثنائياً، بحيث لا يلجأ الى ممارسته إلا في ظروف متأزمة أو عصيبة. إلّا أن هكذا اعتبار قد يصلح في الدول التي تترسّخ فيها ثقافة القانون، حيث قلّ ما يتم اختراق الدستور أو تعطيل العمل الحكومي من قبل السلطات العامة. في فرنسا مثلاً، قلما يحتاج رئيس الجمهورية الى اللجوء الى المادة الخامسة من الدستور، والموازية للمادة 49 من دستورنا. غير أن الأمر يختلف في لبنان، حيث تتخذ هذه المهمة أهمية بالغة، نظراً لكثرة الخروقات التي تطال الدستور، بحيث أصبح وجهة نظر كما يصفه البعض. لذا بات من الضروري أن يقوم رئيس الجمهورية مليّاً بهذا الدور الذي أنيط به في الدرجة الاولى، والذي يتطلب أن يتعالى هذا الأخير على جميع الاعتبارات السياسية، وأن يخرج عن دوره كمُمثل للطائفة المسيحية في الحكم، وذلك انطلاقًا من موقعه كرئيس للدولة وتحقيقاً للمصلحة العليا للبلد من خلال المهام الموكلة إليه.

غير أن الدستور أولى جهات أخرى مهام تتصل بالسهر على تطبيقه في مجالات محدودة. بالتالي، لا ينفرد رئيس الجمهورية في السهر على احترام الدستور، بل تشاركه في هذه المهمة جهات اخرى على درجات متفاوتة، وفي طليعتها المجلس الدستوري الذي أوجد بموجب اتفاق الطائف بغرض إجراء الرقابة على العمل التشريعي[4]. كما أن الآليات الدستورية التي تمكّنه من ممارسة مهامه، هي محدودة أيضاً. لذا يستدعي هذا الموضوع التعمّق في جوانبه المتعددة إذ أنه يطرح أسئلةً عدّة. ما معنى أن يسهر رئيس الجمهورية على الدستور؟ وما هي الجهات المعنية؟ وهل يتعارض هذا الدور مع دور المجلس الدستوري المؤتمن أيضاً على الدستور من خلال مهامه الرقابية على دستورية القوانين؟ وهل أن صلاحياته الدستورية بعد التعديل الدستوري سنة 1990 كافيةً لممارسة هذا الدور بشكل فعلي وفعّال؟

من هنا لا بدّ من أن نتناول أولاً مهمة السهر على احترام الدستور بمفهومها الشامل انطلاقاً من موقع رئيس الجمهورية كرئيس للدولة ومدى شموليتها للجهات المعنية، بما فيها رئيس الجمهورية بالذات (القسم الأول). ثم ننتقل الى الناحية التطبيقية لهذه المهمة، فنستعرض الآليات الدستورية المتوافرة لدى رئيس الجمهورية لممارسة هذا الدور، ومحدوديتها، كما نبحث عن الوسائل المتاحة له من خلال الممارسة الفعلية، ما يحتّم على رئيس الجمهورية أن يبذل كافة الجهود لتحقيق هذه الغاية، ما قد يحمله في بعض الحالات إلى التوسع في تفسير صلاحياته الدستورية من أجل الحفاظ على الإنتظام الدستوري للدولة (القسم الثاني).

---

[4]. المادة 19 من الدستور: " ينشأ مجلس دستوري لمراقبة دستورية القوانين والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية. يعود حق مراجعة هذا المجلس في ما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء أو إلى عشر أعضاء من مجلس النواب، وإلى رؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً في ما يتعلق حصراً بالأحوال الشخصية وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية وحرية التعليم الديني. تحدد قواعد تنظيم المجلس وأصول العمل فيه وكيفية تشكيله ومراجعته بموجب قانون."

1
المفهوم الشامل لمهمة السهر على احترام الدستور

لا يمكن التطلّع الى مهمة السهر على إحترام الدستور إلا من خلال الموقع الذي عيّنته المادة 49 من الدستور، بفقرتها الأولى، لرئيس الجمهورية في نظام ما بعد الطائف. فجعلت منه رئيساً للدولة، جامعاً للأمة والوطن وساهراً على نظامها الدستوري. رسمت هذه الفقرة إطار الوظيفة الرئاسية والغايات التي تحكمها، بحيث لا تفهم هذه المهمة إلا من خلال قراءة شاملة ومتكاملة للفقرة الأولى منها. إضافة إلى ذلك، تطال هذه المهمة الدستور بمعناه الواسع، أي ككتلة دستورية كرّسها اجتهاد المجلس الدستوري، فيكون حامي الحريات والحقوق الأساسية بالدرجة الأولى وساهراً على الركائز التي يستند عليها الدستور، ما يجعل منه ضامناً للانتظام الدستوري بشكل عام. كما أنّ صياغة المادة 49 بشكل عام تجعلها نافذة تجاه الكافة، وفي طليعة هؤلاء رئيس الجمهورية بالذات.

1. السهر على إحترام الدستور إنطلاقاً من موقع رئيس الدولة ومن حيث المفهوم الشامل للدستور

جعلت المادة 49 من الدستور اللبناني من رئيس الجمهورية، بموجب التعديل الذي أدخل عليها عام 1990، رئيساً للدولة. حدّدت بذلك دور الرئيس وإطار مهامه، قبل التطرق الى صلاحياته وواجباته التي تناولتها المواد التي تلتها ما يقتضي قراءة مهمة السهر على احترام الدستور التي أنيطت به انطلاقًا من موقعه المميّز هذا أولاً. وقد جعلته مؤتمناً على الدستور بمفهومه الواسع، الشامل للحريات والمبادئ الأساسية التي تقوم عليها الدولة.

أ- *من حيث موقع رئيس الدولة بمفهوم الفقرة الأولى من المادة 49 في الدستور*: يعتمد لبنان ثنائية السلطة الاجرائية، في ظلّ نظام برلماني تمّ تعزيز ركائزه عام 1990، بموجب التعديل الدستوري الذي نتج عن اتفاق الطائف، طاوياً صفحة سوداء من تاريخ لبنان الحديث. فتتوزع السلطة الاجرائية بين رئيس الجمهورية من جهة، وبين مجلس الوزراء ورئيسها من جهة أخرى. الأ انّه في الوقت عينه، انتقلت السلطة الاجرائية من يد رئيس الجمهورية الى مجلس الوزراء مجتمعاً، وفقاً لمفهوم السلطة الاجرائية. فتعدّلت المادة 17 من الدستور على هذا النحو، ونُقل عدد من الصلاحيات التي كان يمارسها رئيس الجمهورية بصفته رئيساً للسلطة الاجرائية الى مجلس الوزراء نتيجة هذا التعديل.

أصبح رئيس الحكومة يشارك رئيس الجمهورية في التوقيع على أغلبية المقررات التي يتخذها.

إلا أنه في المقابل، أدخل المشترع الدستوري عام 1990 فقرةً أولى على المادة 49 من الدستور، حدّد بموجبها موقع رئيس الجمهورية ودوره في ظل النظام الدستوري القائم وفقاً للأسس الجديدة التي أرساها الطائف. فجعل منه رئيساً للدولة ورمزاً لوحدة الوطن واستقلاله وساهراً على احترام دستوره. إلا أن هذه الفقرة، بصياغتها العامة والشاملة، تتسم بشيءٍ من الغموض. كما تتميّز عن غيرها من المواد الدستورية من حيث موقعها في الدستور، بحيث تتصدر الفصل الرابع الذي

يُحدد صلاحيات السلطة الاجرائية، وتحديداً مقدّمة الجزء الأول منه الذي يخصّ رئيس الجمهورية ما يطرح السؤال عن سبب إدخال المشترع الدستوري هذه الأحكام العامة والمبدئية على الدستور، بموجب التعديل الدستوري عام 1990، بنقلها مباشرة عن المادة 2 من اتفاق الطائف. في حين أنّه لم يرَ من ضرورة مثلاً لنقل مطلع الفقرة (أ) منها الى متن الدستور، والتي تُحدد بطريقة مماثلة إطار مهام مجلس النواب[5]. كما يلفتنا أن المشترع الدستوري خصّ مجلس الوزراء ورئيسه بمهمة وضع السياسة العامة وتنفيذها، واكتفى بسرد الصلاحيات العائدة الى كل منهما بشكل أداتي وعملي مع ترتيب مفاعيل آنية وملموسة عليها، بدون ان يرسم إطاراً شاملاً لها وغايات توجيهية عامة تحكم عملهما على غرار ما فعله في المادة 49 بالنسبة الى رئيس الجمهورية. فهل أن الفقرة الأولى هذه هي من باب العموميات والكلام الأجوف اللذين لا يرتبان أيّة نتائج قانونية أم عملية عليها؟ أم أنها على العكس، بفعل شموليتها وصدارتها في الفصل الرابع المتعلق بالسلطة الاجرائية، تحكم أعمال رئيس الجمهورية بحيث تبقى المرجع المبدئي الإلزامي الذي يقتضي العودة اليه دوماً في ممارسته لمهامه وتفسير صلاحياته. يقول الدكتور أنطوان مسرّه في هذا السياق أن هذه الإضافة "توفّر صلاحية أخرى لرئيس الجمهورية، صلاحية فوق الصلاحيات وتنازعها وتقاسمها، صلاحية القيادة المعنوية للوطن magistrature morale وحراسة مبدأ القاعدة الحقوقية gardien du principe de légalité".[6] بالتالي، إذا ما أخذنا بالوجهة الثانية الآيلة الى تفعيل دور رئيس الجمهورية، لا يمكن قراءة مهامه إلا من هذا المنظار، بحيث يصبح موجب السهر على احترام الدستور– بكل ما للدستور من معنى وشمولية– في صلب المهام الرئاسية. ما يقوده، بوصفه رئيساً للدولة، الى القيام بدور الحكم المتعالي عن جميع الاعتبارات الفئوية والمصالح الضيقة، كي يبقى على مسافة واحدة من جميع السلطات، حفاظاً على توازنها وانتظامها، وذلك من خلال مهامه الآيلة الى السهر على احترام الدستور.

وقد يرى البعض أن دور الحكم هذا يبقى استثنائياً إذ أنه ينحصر في معالجة الأزمات وحالات التعطيل على صعيد المؤسسات الدستورية. إلا أن هذا الكلام قد ينطبق على البلدان التي تولي الدستور الصدارة وتقل حالات خرقه كما في البلدان المتقدّمة على صعيد الديمقراطية. الا أنه في بلد كلبنان، يصبح هذا الدور أساسياً من أجل فرض احترام الدستور والحفاظ على الانتظام الدستوري ووحدة المؤسسات الدستورية واستمراريتها. المؤسسات، من خلال القيّمين عليها، هي في حالة خرق أو إهمال للدستور شبه مستمرة. نرى باستمرار كم يرد من تفسيرات إنتقائية ومتناقضة لأحكامه عن مختلف الجهات، بشكل يلائم مصالحها الفئوية الضيقة والآنية، بعيداً من المصلحة العليا للوطن التي يفترض أن تكون الأولوية في دولة القانون ما يؤدي في العديد من الحالات الى شلل على صعيد الحكم، مع ما يستتبع ذلك من تأزم على الصعيد السياسي والأمني والإقتصادي. من اللافت أن رئيس المجلس الدستوري الدكتور عصام سليمان كان أشار الى كثرة محاولات الالتفاف على النصوص الدستورية وتعديلها خلافاً للدستور منذ أوائل تعثّرات الجمهورية

---

[5]. الفقرة (أ) من البند (2) من اتفاق الطائف:- مجلس النواب: "مجلس النواب هو السلطة التشريعية يمارس الرقابة الشاملة على سياسة الحكومة وأعماله".

[6]. أنطوان نصري مسرّه، **النظرية الحقوقية في الأنظمة البرلمانية التعددية**، ميثاق لبنان والدستور من منظور مقارن، المكتبة الشرقية، بيروت، 2017، ص.334.

الثانية في مقال له يعود الى 1995! فنرى كم أن الهوة بين النصوص والممارسة التي ذكرها آنذاك قد اتسعت الى حدّ غير مقبول.

شهدنا منذ ذلك الحين، أي في فترة الاثنتين وعشرين سنة التي تفصلنا عن هذا المقال، إنتهاكات جمّة وصارخة للدستور، تمثّل أهمّها بغياب قانون الموازنة العامة وقطع الحساب طوال ما يقارب اثنتي عشرة سنة، والتمديدات المتتالية لولاية مجلس النواب عامي 2013 و2014، بذريعة الظروف الاستثنائية. كما أن فترات التعطيل الحكومي والفراغ الذي شهده كل من منصب رئيس الجمهورية أو التأخير في تأليف الحكومات أصبحت شائعة. ويرى الدكتور أنطوان مسرّه في هذا السياق "أنّ "السهر" على المعايير الحقوقية هي ورشة كبرى تتخطى الصلاحيات وتتخطى الطائفة المارونية لصالح كل اللبنانيين، وهي بذاتها عنصر جمع وتوحيد لأن القاعدة الحقوقية هي ركيزة العيش معاً والمساواة والحماية بمعزل عن الانتماءات التبعية."[7] لذا ترتّب هذه المهمة الملقاة على كاهل رئيس الجمهورية، بصفته رئيساً للدولة ومؤتمناً على وحدتها ودستورها، مسؤولية عظيمة تتجلى في فرض احترام الدستور بمفهومه الشامل.

ب. من حيث مفهوم الدستور الشامل: إن احترام الدستور هو في صميم العقد الاجتماعي الذي يرتكز عليه نظامنا الديمقراطي. أعطى الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن لعام 1789 معنىً شاملاً لمفهوم الدستور، فنصّ في المادة 16 منه على أنه "لا دستور لأي مجتمع لا يضمن الحقوق ولا يؤمن فصل السلطات"[8]. انطلاقاً من هذا المفهوم، يعتمد العلّامة جاك كادارت Jacques Cadart الركيزتين الأساسيين اللتين تضمنتهما المادة 16- أي ضمان الحريات والفصل بين السلطات ليعرّف الدستور بأنه "مجموعة القواعد التي تحكم المؤسسات العليا للدولة الليبرالية، تلك الدولة التي تضمن وتنظّم حماية الحريات من خلال فصل السلطات "[9].

أخذ المجلس الدستوري اللبناني، على غرار ما فعله نظيره الفرنسي، بهذا المفهوم الواسع للدستور، والذي يتعدّى القواعد التنظيمية للمؤسسات الدستورية ليشمل الحريات والمبادئ الأساسية التي تقوم عليها دولة الحق. استقرّ اجتهاد القضاء الدستوري على اعتبار مقدمة الدستور، كما والمواثيق والمعاهدات الدولية التي تحيل إليها تلك المقدمة، والمبادئ ذات القيمة الدستورية، جزءاً لا يتجزأ من الدستور ولها قيمة دستورية موازية لأحكامه. علماً أن مقدّمة الدستور تحتوي على المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الدولة، كما والحريات والحقوق الأساسية التي يضمنها الدستور، والركائز التي بنيت عليها الدولة. هذا ما يعرف بمبدأ الكتلة الدستورية

---

[7]. أنطوان نصري مسرّه، **النظرية الحقوقية في الأنظمة البرلمانية التعددية**، والتركيز بشكل خاص في الكتاب حول جذور genèse المادة 49 سعيًا للتوفيق في معضلة لبنانية بين المشاركة في الحكم والفصل بين السلطات partage du pouvoir et séparation des pouvoirs : رئيس الجمهورية: من الصلاحيات الى الدور أو كيف خرج لبنان من معضلة تربيع الدائرة"، ص 336-339

[8]. L'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789: «Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminés, n'a pas de Constitution ».

[9]. Jacques Cadart**,** *Institutions politiques et droit constitutionnel*, tome 1, 2ème édition, L.G.D.J., Paris, 1975, p. 119.

bloc de constitutionnalité والتي كرّسها المجلس الدستوري اللبناني في عدد من قراراته[10]. بموجب هذا المفهوم الشامل للدستور، يكون رئيس الجمهورية مؤتمناً بالدرجة الاولى على صون الحقوق الأساسية والحريات العامة، والمبادئ ذات القيمة الدستورية، وعلى حمايتها[11]. أكّد رئيس الجمهورية الفرنسية السابق جيسكار ديستان على هذا الدور الحامي لحريات الفرنسيين، في مؤتمره الصحافي عام 1979، كما أن خلفه الرئيس فرانسوا ميتران شدّد مراراً على هذا الدور.[12]

نتيجةً لما تقدّم، يقتضي من رئيس الجمهورية بوصفه الساهر على الدستور بمفهومه الشامل هذا، علاوةً على دوره الحامي للحريات العامة، أن يكون الضامن الأول للركائز التي يستند عليها النظام اللبناني، وفي طليعتها مبدأ فصل السلطات وتوازنها وتعاونها، المنصوص عليه في البند (ه) من مقدمة الدستور. أكّد المجلس الدستوري اللبناني من خلال اجتهاد مستمر على أهمية مبدأ فصل السلطات كركن أساسي للنظام الديموقراطي، وحدد في عدد من قراراته مهام كل من السلطات العامة ووجوب التزام كل سلطة حدود صلاحياتها من منطلق مبدأ سمو الدستور[13]، بحيث لا تطغى أي سلطة على سلطة أخرى. فيعتبر بالتالي مبدأ فصل السلطات وتوازنها الركيزة الأساسية للأنظمة الديمقراطية، بحيث أنه بحسب العلامّة موريس هوريو Maurice Hauriou لا يمكن أن تتوافر أية حرية سياسية الا من خلال التوازن بين مختلف القوى السياسية[14]. كما أن توازن السلطات وتعاونها يكمّلان مبدأ الفصل بين السلطات، بما يشكل ضمانة للحرية ولفاعلية الدولة. فيكون رئيس

---

[10]. قرار المجلس الدستوري رقم 96/4 تاريخ 1996/8/7 والذي جاء فيه: " وحيث أن مبدأ المساواة أمام القانون هو مبدأً مقرّر بصورة واضحة وصريحة في أحكام الدستور، كما في مقدّمته التي تعتبر جزءاً لا يتجزأ منه. " و أيضاً بذات المعنى: القرار رقم 97/1 تاريخ 1997/9/12، والقرار رقم 97/2 تاريخ 1997/9/12، والقرار رقم 99/2 تاريخ 1999/11/24، قرار رقم 2001/2 تاريخ 2001/5/10، والقرار رقم 2005/1 تاريخ 2005/8/6.

[11]. Pierre Pactet, "*Le Président de la République et le respect de la Constitution*", *Présence du droit public et des droits de l'Homme. Mélanges offerts à Jacques Velu*, Bruxelles, Bruylant, 1992, p. 326: "Il faut signaler que la Constitution doit s'entendre non seulement du texte constitutionnel proprement dit, qui décrit les mécanismes institutionnels du régime, mais aussi les normes auxquels renvoie le Préambule, à savoir la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 aout 1789, le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République visés par ce dernier texte, qui concernent les libertés et les droits fondamentaux des citoyens. L'ensemble représente le bloc de constitutionnalité au respect duquel le Président doit veiller".

[12]. Interview de François Mitterrand, *Libération*, 10 mai 1984.

[13]. قرار المجلس الدستوري رقم 2002/1 تاريخ 2002/1/31، حيث جاء: "وبما أن طرح السؤال الأول مردّه الى مبدأ سمو الدستور الذي ينجم عنه أن على كل سلطة عامة انشأها الدستور ان تمارس اختصاصها المحجوز لها في أحكامه بنفسها وأنه لا يجوز لها أن تفوض سلطة أخرى في ممارسة هذا الاختصاص الا اذا سمح الدستور بهذا التفويض بموجب نص صريح، لأن هذا الاختصاص ليس امتيازاً شخصياً او حقاً خاصاً وانما وظيفة راعى الدستور في ايلائها الى كل من السلطات أهلية السلطة وقدرتها لممارستها وبلوغ غاياتها، حتى أن مثل هذا التفويض اذا حصل بدون نص دستوري، انما يكون قد أهدر مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقيمه الدستور من المبادئ الاساسية للدولة، (...)" .

[14]. Maurice Hauriou, *Principes de droit public***,** Paris, Sirey, 1910, rééd. Paris, Dalloz, coll. "Bibliothèque Dalloz". 2010, p.418: "[le droit constitutionnel] a pour objet la liberté politique, laquelle ne saurait résulter que de l'équilibre des forces politiques".

الجمهورية، وبفعل مهامه الآيلة الى السهر على الدستور، الضامن الأول لانتظام المؤسسات الدستورية وتوازنها واستمراريتها. لذا ينبغي عليه أن يقوم بدور ضابط للمؤسسات الدستورية كلّما اختلّ التوازن فيما بينها. فبحسب هوريو، "إن العلاقات بين أجهزة الدولة أو السلطات المنفصلة، والتي تحتاج إلى بعضها البعض لإنجاز الوظيفة عينها، يمكنها أيضاً أن تعطّل بعضها البعض، برفضها التعاون فيما بينها. الا أن هذه الضوابط والموازين (checks and balances) تسهم من خلال موازنة في اعتدال السلطة، وهذا ما يتحوّل الى ضمانة للحرية"[15]. يفهم من ذلك، أن دور رئيس الجمهورية يكمن بشكل أساسي في التوفيق بين دوره الحامي للحريات، وذلك الآيل الى السهر على توازن السلطات وتعاونها، لما لمبدأ فصل السلطات والحريات من ارتباط وثيق فيما بينها. وهذا ما يحقق وحدة عمل المؤسسات العامة واستمراريتها بغاية تحقيق المصلحة العليا وترسيخ مفهوم دولة القانون. فيكون بذلك رئيس الجمهورية، بصفته رئيساً للدولة ومؤتمناً على دستورها بمفهومه الشامل، حامي الحريات العامة والحكم الساهر على الانتظام الدستوري للدولة وعلى وحدة المؤسسات العامة وتوازنها واستمراريتها. مهمة السهر على الدستور هذه، تنسحب بمفاعيلها على جميع الأطراف المعنية، وفي طليعتهم رئيس الجمهورية بالذات.

2. السهر على احترام الدستور من حيث شمولية الأطراف المعنية: صيغت الفقرة الأولى من المادة 49 بشكل عام ومطلق، بحيث يكون لها نطاق شامل ومبدئي على صعيد الجهات المعنيّة بهذا الموجب. لذا، فإن موجب السهر على الدستور يكون نافذاً تجاه الكافة، بحيث يكون ملزماً أيضاً، وبالدرجة الأولى، تجاه من إؤتمن عليه، أي تجاه رئيس الجمهورية بالذات.

أ- الشمولية بالنسبة الى الأطراف المتلقية: يستدلّ من عمومية صياغة الفقرة الأولى من المادة 49 من الدستور، أنّ نطاق تطبيق موجب السهر على الدستور يشمل الكافة effet *erga omnes*. ما يعني أن رئيس الجمهورية يمارس رقابته هذه تجاه الجميع، أفراداً ومؤسسات، وبشكل خاص تجاه المؤسسات العامة. كما يمتدّ نطاق السهر على الدستور الى مجمل الأعمال الصادرة عن تلك المؤسسات العامة، بحيث لا تقتصر على النصوص التشريعية فحسب، كما هي الحال مثلاً بالنسبة الى المجلس الدستوري، بل تتعدّاها لتنسحب على جميع الأعمال التي قد تمسّ بالدستور أو تشكّل إنتهاكاً له، أياً كانت طبيعتها ومصدرها.

إلا أنّ شمولية مهمة السهر على الدستور بمفهوم المادة 49 لا تعني، على إطلاقها، أنّ رئيس الجمهورية هو الجهة الوحيدة المخوّلة بهذه المهام. أوجد التعديل الدستوري لعام 1990 مؤسسةً أخرى تسهر على احترام الدستور هي المجلس الدستوري، فأناطت به المادة 19 من الدستور[16] مهام رقابة دستورية القوانين، إضافة الى مهمته الأخرى الآيلة الى النظر في صحة

---

[15]. Maurice Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2ème éd., 1929, rééd. Paris, Dalloz, 2015, p. 219.

[16]. المادة 19 من الدستور، معدلة وفقا للقانون الدستوري تاريخ 1927/10/17، والقانون الدستوري رقم 18 تاريخ 1990/9/21: "ينشأ مجلس دستوري لمراقبة دستورية القوانين والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية. يعود حق مراجعة هذا المجلس في ما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين إلى كل من رئيس الجمهورية

الانتخابات النيابية والرئاسية. إلا أن نطاق عمل المجلس الدستوري محدّد ومحصور (compétence d'attribution)، خلافاً لما هي الحال بالنسبة الى مهام رئيس الجمهورية التي هي أوسع وأشمل. كما أنّه يعود لجهات رسمية محددة حق الطعن أمام المجلس، وفي طليعتها رئيس الجمهورية، ما يحدّ كثيراً من نطاق عمل المجلس الدستوري لهذه الجهة[17]. الإ أن المجلس الدستوري يلعب دوراً هاماً من خلال رقابته لدستورية القوانين، ما قد يقيّد العمل التشريعي في حدود توافقه مع الدستور. وهذا ما يبدو ضرورياً لضبط انحراف العمل التشريعي وضمان التوازن بين السلطات، خصوصًا في ظل نظام برلماني يتمتّع فيه مجلس النواب بسلطة مطلقة كممثل للسيادة الشعبية. وقد عبّر المجلس الدستوري في قراره 2005/1 عن دوره الضابط للعمل التشريعي، بتأكيده أن التعبير عن الارادة الشعبية لم يعد حكراً مطلقاً للمجلس النيابي. فمنذ تاريخ إنشاء المجلس الدستوري، أصبح العمل التشريعي لا يعبّر عن السيادة الا بحدود توافقه مع أحكام الدستور[18]. لذا، وبفعل أن نطاق عمل كل من رئيس الجمهورية والمجلس الدستوري يختلفان، لا يبدو أنه ثمة تعارض أو تنافس بين دوريهما، في ظل الجمهورية الثانية، لجهة السهر على الدستور. هذا ما تعبّر عنه السيدة أيزابيل ريشير Isabelle Richir حين تقول أنّ "هذين الحارسين يعملان بشكل متكامل أكثر ما هو متضارب، وذلك لأن نطاق مهمة حماية الدستور المناطة بكلّ منهما مختلف"[19]. كما أنّ طبيعة عمل كل منهما مميزة، بحيث أن عمل المجلس الدستوري يطغى عليه الطابع القانوني بالدرجة الأولى، حتى ولو أنه يلعب أيضاً دوراً سياسياً غير مباشر بفعل الرقابة التي يجريها على العمل التشريعي بينما أن دور رئيس الجمهورية الرقابي لهذه الجهة هو بطبيعته سياسي في الدرجة الأولى، وهو يتجلّى بالممارسة الفعلية في أغلب الأحيان، حتى ولو أدّى بنتيجته الى رقابة قانونية في الحالة التي يطعن فيها الرئيس في دستورية القانون أمام المجلس الدستوري[20]. لذا فقد تبدو

ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء أو إلى عشر أعضاء من مجلس النواب، وإلى رؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً في ما يتعلق حصراً بالأحوال الشخصية وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية وحرية التعليم الديني. تحدد قواعد تنظيم المجلس وأصول العمل فيه وكيفية تشكيله ومراجعته بموجب قانون."

[17]. يراجع في هذا الصدد "مشروع تعديل النص الدستوري وبعض النصوص القانونية" الذي أعدّه رئيس المجلس الدستوري الحالي الدكتور عصام سليمان، والذي يقترح توسيع صلاحيات المجلس الدستوري. كما تراجع أيضاً "وقائع ورشة العمل التي عقدها المجلس الدستوري بالتعاون مع مؤسسة كونراد أديناور في 2016/5/6، حول توسيع صلاحيات المجلس الدستوري في لبنان".

[18]. يراجع قرار المجلس الدستوري رقم 2005/1 تاريخ 2005/8/6 حيث جاء: "[...] إن القانون لم يعدّ بحد ذاته العمل المعبر عن الإرادة العامة، اي إرادة الشعب، على ما كانت القاعدة تقليدياً، اذ ان هذه القاعدة أضحت، بفعل انشاء المجلس الدستوري وفي ضوء غاية انشائه دستورياً وممارسته الفعلية لاختصاصه، "أن القانون لا يمثل الارادة العامة الا بقدر توافقه واحكام الدستور"، وهي قاعدة نسبية في النظام اللبناني بسبب اقتصار مراقبة دستورية القوانين على تلك المحالة اصولاً الى المجلس الدستوري ولا تأخذ مداها المطلق إلاّ عند ورود مراجعة بهذا الشأن كما في حالتنا، بينما هي أكثر شمولية في النظام الفرنسي حيث أن مراقبة دستورية القوانين تجري بالمبدأ قبل نشرها وبصورة منهجية وآلية، سيما القوانين الأساسية منها [...]"

[19]. Isabelle Richir, "*Le chef de l'Etat et le juge constitutionnel, gardiens de la Constitution*", RDP, 1999, nº 4, p.1066.

[20]. تمّ اللجوء الى مراجعة المجلس الدستوري مرتين من قبل رئيس الجمهورية السابق العماد ميشال سليمان، الأولى عام 2012 حين طعن في القانون رقم 2012/244 الصادر بتاريخ 2012/11/13، والمتعلق بترقية مفتشين في المديرية العامة للأمن العام من حملة الإجازة اللبنانية في الحقوق الى رتبة ملازم أول (قرار المجلس الدستوري رقم

الرقابة التي يجريها المجلس الدستوري كحارس لدستورية القوانين، غير متعارضة مع دور رئيس الجمهورية. بل على العكس، يبدو دورهما متجانساً ومتكاملاً، بحيث يتوق كل منهما الى الحفاظ على الانتظام الدستوري وحماية الحريات والحقوق الأساسية، كما أنهما يساهمان من خلال مهامهما المتكاملة، في إعادة التوازن على صعيد المؤسسات العامة وفي استمراريتها.

يتبين أنّ مهمة السهر على الدستور الموكلة الى رئيس الجمهورية نافذة تجاه الكافة، وأن الدور الذي يلعبه المجلس الدستوري كحارس للدستور يكمّل مهام الرئيس لهذه الجهة. إنّما هذه المسؤولية العظمى التي ألقاها الدستور على كاهل رئيس الجمهورية تلزمه شخصيًا باحترام الدستور بالدرجة الأولى.

ب. الشمولية بالنسبة الى رئيس الجمهورية بالذات: إنّ القسم الذي يؤديه رئيس الجمهورية باحترام دستور الأمة لدى تولّيه الحكم ينسحب عليه أولاً. هذا ما يرتب على كاهله مسؤولية عظمى، إذ ينبغي به أن يفرض على نفسه في الدرجة الأولى احترام الدستور. كان الرئيس فؤاد شهاب يسمي الدستور بـ"الكتاب" ليشدّد على أهميته، وكان يعود اليه في كل شاردة وواردة وقد عرف بمقولته الشهيرة: "ماذا يقول الكتاب؟". رئيس الجمهورية ملزم إذن كحارس للدستور على السهر عليه واحترامه بذاته، بحيث رتّبت المادة 60[21] مسؤولية على رئيس الجمهورية من جرّاء خرقه الدستور، تشكّل استثناءً لمبدأ عدم مساءلته سياسياً، وتساوي من حيث نتائجها جرم الخيانة العظمى المقترنة بها في تلك المادة. ما يعرّضه للملاحقة أمام المجلس الأعلى المنصوص عليه في المادة 80 من الدستور. رأى بعض الفقهاء الفرنسيين أنّ موجب السهر على الدستور قد يكون قد أضيف الى مهام رئيس الجمهورية في ظل دستور 1958، للحدّ من صلاحيات هذا الأخير التي تمّ توسيعها بالنسبة الى تلك التي كان يتمتع بها الرئيس في الجمهورية الرابعة. فيرى العلاّمة فيليب أردان Philippe Ardant أن المادة الخامسة من الدستور الفرنسي، والتي تحدد أيضاً المهام الرئاسية ومن ضمنها السهر على احترام الدستور، تشكّل ابتكاراً ملحوظاً في التاريخ الدستوري الفرنسي[22]. المادة الخامسة هذه، بصياغتها العامة والفريدة، الموازية للمادة 49 من الدستور اللبناني، وُضعت بحسب أردان، بهدف التمييز بين وظيفة كلّ من رأسي السلطة التنفيذية: رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة. وقد حدّد الدستور القيم والمبادئ التي ينبغي على رئيس الجمهورية السهر عليها وحمايتها،

2012/2) والمرة الثانية حين طعن في دستورية القانون رقم 246 تاريخ 2013/6/1 الرامي الى تمديد ولاية مجلس النواب.

21. المادة 60 من الدستور معدلة وفقا للقانون الدستوري تاريخ 1947/1/21: "لا تبعة على رئيس الجمهورية حال قيامه بوظيفته إلا عند خرقه الدستور أو في حال الخيانة العظمى. أما التبعة فيما يختص بالجرائم العادية فهي خاضعة للقوانين العامة. ولا يمكن اتهامه بسبب هذه الجرائم أو لعلتي خرق الدستور والخيانة العظمى إلا من قبل مجلس النواب بموجب قرار يصدره بغالبية ثلثي مجموع أعضائه ويحاكم أمام المجلس الأعلى المنصوص عليه في المادة الثمانين ويعهد في وظيفة النيابة العامة لدى المجلس الأعلى إلى قاض تعينه المحكمة العليا المؤلفة من جميع غرفها."

22. Philippe Ardant, *L'article 5 et la fonction présidentielle*, *ibid.*, p.37: "Dans son principe même, l'article 5 représente ainsi une innovation dans l'histoire constitutionnelle française: jamais encore depuis 1791 le Constituant n'avait jugé utile d'ouvrir sur un frontispice comparable l'énoncé des dispositions concernant une institution, pas plus qu'il ne s'était attaché dans le corps du texte à donner des indications sur son rôle."

إذ أنه لا يمكن لهذا الأخير ممارسة صلاحياته بشكل إعتباطي، بل عليه القيام بمهامه وفقاً للغرض الذي وضعته المادة 5 من الدستور.[23]

على سبيل المثال، قد لا يغيب عن ذهننا كيف تم تمديد ولاية كل من الرئيس الياس الهراوي عام 1995، والرئيس أميل لحود عام 2004، كل لمدة ثلاث سنوات. استوجب هذا التمديد تعديل المادة 49 بفقرتها الثانية مرتين[24]، رغم الحظر الوارد ضمنها. إذ تنص تلك المادة بشكل صريح لا يقبل التأويل على أن ولاية رئيس الجمهورية هي لست سنوات، ولا يجوز إعادة انتخابه الا بعد مرور ست سنوات لانتهاء مدة ولايته. كما أنه تمّ انتخاب الرئيسين أميل لحود وميشال سليمان خلافاً للشروط التي تؤهلهما للنيابية، إذ لم يكن مرّ سنتين على استقالة كل منهما من منصب قائد الجيش[25]، علماً أن انتخاب الرئيس سليمان جرى في ظروف إستثنائية نتيجة توافق سياسي تبعاً لاتفاق الدوحة عام 2008 الذي وضع حدّاً لفراغ المنصب الرئاسي ولأزمة شلل على صعيد المؤسسات. ويعتبر الفقه الدستوري هكذا تعديل للأحكام الدستورية غير جائز، إذ أنّ أي تعديل يطال الدستور يجب أن يتسم بطابع عام ودائم وألا يكون ظرفياً وخاصاً[26]. بالتالي، كان ينبغي على رؤساء الجمهورية آنذاك، عملاً بأحكام المادة 49 من الدستور التي تلقي على كاهلهم مسؤولية عظمى متأتية عن مهمة السهر على احترام الدستور، أن يكونوا من أول المعترضين على خرق الدستور بشكل يخدم مصلحة شخصية، كما في الحالات التي تمّ ذكرها، خاصة في حالتي التمديد الأولتين، والتي تمتّا في ظل ممارسة رئيسي الجمهورية لولايتهما ولم تكونا مبررتين بظروف استثنائية.

بعد أن تمّ عرض مفهوم مهمة السهر على احترام الدستور ومدى شموليته للدستور في مفهومه الواسع، وانطباقه على الكافة بما فيهم رئيس الجمهورية بالذات، يقتضي تناول هذا الموجب

---

[23]. Philippe Ardant et Bertrand Mathieu, **Institutions politiques et droit constitutionnel**, L.G.D.J., Point Delta, 25ème édition, 2013, p. 371: " L'article 5 se comprend pleinement dans un régime démocratique où le chef de l'Etat ne peut être laissé libre d'utiliser n'importe comment les pouvoirs dont il dispose. Ceux-ci ne peuvent être exercés de façon arbitraire, la Constitution précise les valeurs et les principes qu'ils doivent sauvegarder, elle détermine leur finalité."

[24]. مددت ولاية رئيس الجمهورية لمرة واحدة وبصورة استثنائية لمدة ثلاث سنوات في عهد الرئيس الياس الهراوي وفقا للقانون الدستوري رقم 462 تاريخ 1995/10/19، كما مددت ولاية رئيس الجمهورية لمرة واحدة وبصورة استثنائية لمدة ثلاث سنوات وفقاً للقانون الدستوري رقم 585 تاريخ 2004/9/4.

[25]. تم انتخاب العماد أميل لحود تبعاً للقانون الدستوري رقم 687 تاريخ 1998/10/13، كما أنه تمّ انتخاب العماد ميشال سليمان رئيساً للجمهورية عام 2008 ولكن من دون تعديل دستوري.

[26]. محمد المجذوب، **القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان**، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2002، ص. 322: "وجرت منذ الاستقلال عدة محاولات للتجديد او التمديد منيت كلها بالفشل باستثناء التجديد للشيخ بشاره الخوري في العام 1948، والتمديد للرئيس الياس الهراوي في العام 1995. والحادثتان جعلتا رجال القانون يتساءلون عن مدى شرعية التعديلين اللذين أدخلا على الدستور، لأن القاعدة هي أن يكون القانون، ومن باب أولى الدستور، تشريعاً عاماً ودائماً لا تشريعاً خاصاً وظرفياً." كما يراجع في هذا الصدد: وسيم منصوري، "رئيس الجمهورية ومأزق الحياة السياسية"، مداخلة في في مؤتمر "أزمة تكوين السلطة"، المنعقد في مركز عصام فارس خريف عام 2014، منشور في كتاب صادر عن المركز، وحيث جاء: "مع الإشارة أننا نؤكد على أن أي تعديل من أجل شخص واحد هو من حيث المبدأ غير مقبول، لأن شخصنة الحياة السياسية هو أمر لا يتآلف مع المبادئ الديمقراطية."

من ناحيته العملية التطبيقية، من حيث الصلاحيات المناطة دستورياً برئيس الجمهورية ومن حيث الممارسة الفعلية لمهامه.

2
كيفية تطبيق موجب السهر على احترام الدستور

على الرغم من شموليته وطابعه الإلزامي تجاه الكافة، بمن فيهم رئيس الجمهورية بالذات، يبقى موجب السهر على احترام الدستور نظرياً إذا لم تتوافر الآليات الناجعة لتفعيل هذا الدور واحترامه. كيف يترجم هذا الموجب عملياً، وهل ينحصر في الصلاحيات التي زودّه بها الدستور، كحق مراجعة المجلس الدستوري أو حق إعادة القرارات والقوانين؟ أم أنّ السهر على الدستور يشكل مهمة عامة ذات نطاق أوسع وعام، تتجلى من خلال الممارسة الفعلية؟ ما يحتّم عليه بذل كافة الجهود سعياً لتحقيق هذه الغاية، ويحمله الى التوسّع في تفسير صلاحياته الدستورية بما يتوافق مع الغاية التي تحكم المهام الرئاسية والمصلحة العليا للبلد.

1. من حيث الصلاحيات المتوافرة دستوريًا: يتمتع رئيس الجمهورية بعدد من الصلاحيات التي تخوّله القيام بمهامه كحارس لدستور الأمّة. إلا أنّه قد تبدو في المقابل هذه الصلاحيات محدودةً وغير كافية للممارسة هذه المسؤولية التي ألقاها الدستور على كاهله.

أ. الصلاحيات المتوافرة دستورياً: أولى الدستور رئيس الجمهورية عدداً من الصلاحيات التي تتصل مباشرةً بدوره الآيل الى السهر على الدستور، والتي قد تؤدي من خلال ممارسته لها إلى تحقيق هذه الغاية بشكل ملموس. ففيما يختص بعمل السلطة التنفيذية، يعود له، بحسب الفقرة الثانية من المادة 57، أن يطلب إلى مجلس الوزراء إعادة النظر في أي قرار من القرارات التي تتخذها الحكومة خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ ايداعه رئاسة الجمهورية[27]. كما يعود له ترؤّس جلسات مجلس الوزراء وإدارتها، وعرض أي من الأمور الطارئة على هذا المجلس من خارج جدول الأعمال، عملاً بأحكام المادة 53 من الدستور. يشدد الدكتور وسيم منصوري على أهمية هذه الصلاحية، من حيث أنّها "تعطي الرئيس حق إضافة أي من الأمور التي يراها طارئة ولا تدخل ضمن رقابة رئيس الحكومة عليها".[28] كما أنّه يعود لرئيس الجمهورية أن يدعو مجلس الوزراء للانعقاد بصورة إستثنائية كلما رأى ذلك ضرورياً، بالاتفاق مع رئيس الحكومة، وقد استخدم الرئيس عون تلك الصلاحية مؤخراً بعد عودة الرئيس حريري الى لبنان[29]. وإن جميع هذه

---

[27]. المادة 56- الفقرة الثانية من الدستور: "وهو يصدر المراسيم ويطلب نشرها، وله حق الطلب إلى مجلس الوزراء إعادة النظر في أي قرار من القرارات التي يتخذها المجلس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ ايداعه رئاسة الجمهورية. وإذا أصر مجلس الوزراء على القرار المتخذ أو انقضت المهلة دون اصدار المرسوم أو إعادته يعتبر القرار أو المرسوم نافذاً حكماً ووجب نشره".

[28]. وسيم منصوري، "رئيس الجمهورية ومأزق الحياة السياسية"، المرجع المذكور آنفاً.

[29]. المادة 53 – الفقرة (12) من الدستور: " يدعو مجلس الوزراء استثنائياً كلما رأى ذلك ضرورياً بالاتفاق مع رئيس الحكومة."

الصلاحيات تعطي رئيس الجمهورية دوراً فاعلاً داخل السلطة الإجرائية، وتسمح له بإجراء رقابة مباشرة على أعمال الحكومة ما يمكّنه من تصويب عملها والضغط عليها، حتى لو لم يكن مشاركاً في مقرراتها، من خلال الإشراف على جلساتها وترؤّسه لها، بما في ذلك من هيبة معنوية لرئيس الجمهورية.

أمّا فيما يختص بعمل السلطة التشريعية، فيمكنه أن يطلب الى مجلس النواب إعادة النظر في القانون، خصوصًا إذا ارتأى أنّه يتخلله أي انتهاك للدستور، وذلك بموجب المادة 57 من الدستور. كما أنّ المادة 19 من الدستور منحت رئيس الجمهورية حق مراجعة المجلس الدستوري في ما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين كما سبق وبيّناه. علاوة على ذلك، يمكنه تأجيل انعقاد مجلس النواب الى أمد لا يتجاوز شهراً واحداً، عملاً بأحكام المادة 59 من الدستور. استخدم الرئيس ميشال عون هذه الصلاحية لأول مرّة في تاريخ لبنان في نيسان 2017 للضغط على المجلس التشريعي باتجاه سن قانون انتخابي جديد، وذلك على الرغم من أنّ هناك آراء فقهية كانت تعتبر أن تلك الصلاحية أصبحت بحكم المنقضية (désuète)[30]. كما يعود له، عندما تقتضي الضرورة، توجيه رسائل إلى مجلس النواب (المادة 53-(10)).

علاوة على رقابته المباشرة على أعمال السلطتين الإجرائية والتشريعية من خلال الصلاحيات الآنفة الذكر، يقوم رئيس الجمهورية بدور محوري في عملية تعديل الدستور. فقد نصّت المادة 76 على إمكانية إعادة النظر في الدستور بناء على اقتراح رئيس الجمهورية، والذي يستتبع تقديم الحكومة مشروع القانون إلى مجلس النواب. كما أعطته المادة 77 من الدستور دوراً فاعلاً في حال عدم موافقة الحكومة على اقتراح مجلس النواب. فإذا أصرّ المجلس عليه بأكثرية ثلاثة أرباع مجموع الأعضاء الذين يتألف منهم قانوناً، يعود لرئيس الجمهورية حينئذٍ أن يقرّر إما إستجابة المجلس لرغبته أو الطلب من مجلس الوزراء حلّه وإجراء إنتخابات جديدة في خلال ثلاثة أشهر، سواءً أتت المبادرة منه أم من مجلس النواب، ما يجعله الساهر الأول على عملية تعديل الدستور[31].

---

30. "من المجمع عليه فقهاً، أنّ نصّ المادة 59 من الدستور المتعلقة بتأجيل انعقاد المجلس لا محلّ لها للتطبيق في النظام السياسي والدستوري اليوم. فمنذ وقت طويل اعتبرت هذه المادة منقضية لأنها مأخوذة من النظام الملكي البلجيكي. ولكن لم يتم إلغاء هذه المادة في النصوص الدستورية، ولم يعمد الرئيس ميشال سليمان الى اللجوء اليها على الغم من أنه لو لجأ إليها لاستطاع منع التمديد للمجلس النيابي الحالي، الأمر الذي كان يعارضه بشدّة". يراجع: وسيم منصوري، "رئيس الجمهورية ومأزق الحياة السياسية"، المرجع الذكور آنفاً.

31. المادة 77- معدلة وفقا للقانون الدستوري تاريخ 1927/10/17، والقانون الدستوري 18 تاريخ 1990/9/21: "يمكن أيضاً اعادة النظر في الدستور بناء على طلب مجلس النواب فيجري الأمر حينئذٍ على الوجه الآتي: يحق لمجلس النواب في خلال عقد عادي وبناء على اقتراح عشرة من أعضائه على الأقل أن يبدي اقتراحه بأكثرية الثلثين من مجموع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس قانوناً بإعادة النظر في الدستور.

على أن المواد والمسائل التي يتناولها الاقتراح يجب تحديدها وذكرها بصورة واضحة، فيبلغ رئيس المجلس ذلك الاقتراح إلى الحكومة طالباً إليها أن تضع مشروع قانون في شأنه، فإذا وافقت الحكومة المجلس على اقتراحه بأكثرية الثلثين وجب عليها أن تضع مشروع التعديل وتطرح على المجلس خلال أربعة أشهر وإذا لم توافق فعليها أن تعيد القرار إلى المجلس ليدرسه ثانية، فإذا أصرّ المجلس عليه بأكثرية ثلاثة أرباع مجموع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس قانوناً، فلرئيس الجمهورية حينئذٍ إما استجابة المجلس لرغبته أو الطلب من مجلس الوزراء حلّه واجراء انتخابات جديدة في خلال ثلاثة أشهر، فإذا أصر المجلس الجديد على وجوب التعديل وجب على الحكومة الانصياع وطرح مشروع التعديل في مدة أربعة أشهر.

إلّا أن جميع تلك الصلاحيات الدستورية قد لا تكفي لقيام رئيس الجمهورية بدوره الآيل الى السهر على الدستور، وقد تبيّن مع الوقت ومن خلال الممارسة، مدى محدودية صلاحيات الرئيس في هذا المجال.

ب. محدودية الصلاحيات الدستورية: وضع الدستور في يدي رئيس الجمهورية عدداً من الصلاحيات التي تمكّنه من الضغط باتجاه تصويب العمل التشريعي والحكومي، ومنحه دوراً هاماً في عملية تعديل الدستور. الا أن جميع تلك الصلاحيات قد تبدو غير كافية لقيامه بالمهام التي أناطته بها المادة 49، وفي طليعتها السهر على الدستور. غالباً ما تتمثل تلك الصلاحيات بحق المبادرة لتحريك آلية معيّنة أو بدور مجتزأ ضمن هذه الآلية، قد يؤدي الى تحقيق الغاية المرجوة، إنما لا يمنحه أية ضمانة لناحية النتيجة التي تنتهي إليها هذه المبادرة. فبالنسبة الى إعادة النظر في قرارات مجلس الوزراء، يعتبر القرار أو المرسوم نافذاً حكماً ووجب نشره على الرغم من عدم موافقة رئيس الجمهورية عليه، في حال أصرّ مجلس الوزراء على القرار المتخذ أو انقضت المهلة بدون إصدار المرسوم. أما فيما يخصّ القوانين، وعندما يستعمل الرئيس حقّه في إعادة النظر فيها، يصبح في حلّ من إصدار القانون إلى أن يوافق عليه المجلس بعد مناقشة أخرى في شأنه، وإقراراه بالغالبية المطلقة من مجموع الأعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً. أكد المجلس الدستوري محدودية هذه الصلاحية في قراره رقم 2001/4 حيث جاء: " إن القانون المطلوب إعادة النظر فيه يظلّ قائماً بحدّ ذاته وبكينونته وهو مجمّد ومعلّق النفاذ ليس إلا ريثما يتخذ مجلس النواب موقفاً منه، وإلا يكون الدستور قد أعطى رئيس الجمهورية في المادة 57 منه سلطة نقض التشريع وإزالته من الوجود، بينما لا يعود له حتى حق تعديل القانون عند إصداره عملاً بالمادة 51 من الدستور، هذا الأمر غير الوارد أصلاً وغير الجائز دستوراً عملاً بمبدأ فصل السلطات وتوازنها".[32]

كما أنّ مراجعة الطعن المقدّمة من رئيس الجمهورية في دستورية قانون لا تلزم المجلس الدستوري لناحية النتيجة التي ينتهي إليها قرار المجلس. فضلاً عن أن حقّه في مراجعة المجلس الدستوري لا ينحصر به وحده، إذ يعود أيضاً لجهات رسمية أخرى ممارسته. إلا أنه يبدو من ناحية أخرى أنّ الحق المعطى لرئيس الجمهورية لهذه الجهة يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمهامه الآيلة الى السهر على احترام الدستور، ما يعطيه طابعاً معنوياً أكبر مقارنةً مع سائر الجهات الرسمية المخولة بالطعن في دستورية القوانين.

لذا، فقد يرى البعض أن ثمة تعارضًا بين شمولية المادة 49 وعموميتها، وعدم تناسب الوسائل الممنوحة لرئيس الجمهورية لفرض احترام الدستور على باقي المؤسسات الدستورية وكافة الجهات المعنية[33]. إن مهمة السهر على احترام الدستور تلقي، كما بيّناه آنفاً، مسؤوليات عظمى على عاتق رئيس لجمهورية. هو يسهر على الدستور بمفهومه الشامل، ومؤتمن على الانتظام الدستوري وضامن للحريات والحقوق الأساسية في الدرجة الأولى. فقد يجد الرئيس نفسه مقيّداً في العديد من الحالات، بحيث لا تتوافر بين يديه أية وسيلة لتحقيق هذه الغاية، خصوصًا في الحالات

---

[32] . قرار المجلس الدستوري رقم قرار رقم 2001/4 تاريخ 2001/9/29، المتعلق بطلب ابطال القانون رقم 359 تاريخ 16 آب 2001: (تعديل بعض مواد قانون اصول المحاكمات الجزائية).

[33] . ميشال قليموس، **الثغرات الدستورية في دور وصلاحيات رئيس الجمهورية اللبنانية في الدستور اللبناني**، مكتبة صادر ناشرون، طباعة اولى، 2012.

التي لا يحظى رئيس الجمهورية بالأكثرية النيابية التي تؤهله من التحكم بالقرار. أمّا بالنسبة الى جلسات مجلس الوزراء، فإذا إعتكف رئيس الجمهورية عن حضورها، فإنها تتم بدونه، وقد تسري مقرراتها من دون توقيعه عليها بعد مرور خمسة عشر يوماً من عرضها عليه. كما أنّ عدداً كبيراً من المقررات التي يأخذها رئيس الجمهورية، يشاركه فيها رئيس الحكومة او الوزارة مجتمعة. ما يقيد فعالية أعماله لهذه الجهة أيضاً. لذا من المفترض أن يتم تعزيز صلاحياته بما يتفق مع هذه المهمة الملقاة على عاتقه، بحيث تمكّنه على الأقل من لعب دور الحكم في حالات التأزم التي غالباً ما تؤدي الى شلل على مستوى عمل المؤسسات الدستورية.

على سبيل المثال، يمكن المقارنةً مع النظام الألماني، وهو نظام برلماني "معقلن" (Régime parlementaire rationnalisé). في ظل النظام الألماني، يكون رئيس الجمهورية غير مسؤول سياسياً ويتمتّع بصلاحيات محدودة. الأ أنه يلعب دوراً هاماً في مراحل معيّنة، وبخاصة في تشكيل الحكومة، حيث يتمتع ببعض الصلاحيات التي تمكّنه من إتخاذ القرار بحلّ مجلس النواب منفرداً في حال لم يتمّ إنتخاب المستشار بالأغلبية المطلقة[34]. بينما رئيس الجمهورية في لبنان لا يتمتع بحق حلّ مجلس النواب منفرداً في الحالات التي قد يستدعي تدخله ذلك من أجل وضع حد لأزمة مستفحلة على صعيد المؤسسات الدستورية. علماً أنّ هكذا تدبير لا يتسم بالسلطوية إذ يتمّ فيه الرجوع الى الارادة الشعبية وهو مصدر السلطات. كما أنّه بالنسبة الى تشكيل المجلس الدستوري، يقترح الرئيس عصام سليمان بأن يعطى رئيس الجمهورية الحق في تعيين نصف أعضائه، بدلاً من مجلس الوزراء، "نظراً لموقعه الدستوري المميّز وكونه رمزاً لوحدة الوطن، وهو الذي يسهر على احترام الدستور، فمن المنطقي، تبعاً لذلك، أن يكون له دور في تعيين بعض أعضاء الهيئة التي تتولى الرقابة على دستورية القوانين."[35]

غير أنه، وفي غياب آليات دستورية كافية، واضحة وصريحة، تخوّل رئيس الجمهورية ممارسة مهامه الآيلة الى السهر على الدستور، قد استقر الفقه الفرنسي على اعتبار أنه يعود لرئيس الجمهورية، من خلال الممارسة الفعلية، حقّ تفسير الصلاحيات الدستورية. الّا أنه ينبغي أن تبقى هذه الصلاحية التفسيرية مقيّدةً بالغاية التي تحكم مهام رئيس الجمهورية، ومحدودةً من حيث نطاقها بفعل طبيعتها السياسية.

2. صلاحية تفسير الدستور المنبثقة من دور رئيس الجمهورية كحارس للدستور

على رئيس الجمهورية أن يسعى جاهداً الى فرض احترام الدستور، حتى ولو اضطره الأمر الى التوسع في تفسير صلاحياته الدستورية من أجل تفعيل دوره هذا. الا أن هذا التفسير للدستور يبقى مقيداً باعتبارات شتى ومحدوداً في حالات معينة.

أ. التوسع في تفسير الدستور من خلال الممارسة الفعلية: يحتّم السهر على احترام الدستور أن يسعى رئيس الجمهورية جاهداً، وبكل الوسائل المتاحة له، الى تحقيق هذه الغاية الملقاة على كاهله في الدرجة الأولى. للدكتور أنطوان مسره خير تعبير عن ذلك حين يقول انّه "يتطلب السهر

---

[34]. عصام سليمان، **الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق**، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2010، ص. 206-207.

[35]. عصام سليمان، مشروع تعديل النص الدستوري وبعض النصوص القانونية، بيروت، 2017، ص. 12.

جهداً يومياً في متابعة مسار دولة الحق في لبنان"[36]، كما يرى أن رئيس الجمهورية "ليس مجرّد حكم، بل هو مراقب دستوري في كل قضيّة ومشروع قانون أو مرسوم أو هو ombudsman امبودسمان دستوري وحقوقي قبل المجلس الدستوري المؤسسي. إنه حكم بالمعنى الحقوقي للحكم وللتحكيم arbitre/arbitrage وليس بمعنى المفاوض والوسيط médiateur"[37]. لذا فقد رأى العلامة فيليب أردان Philippe Ardant أنّه، وعلى الرغم من محدودية الآليات التي تمكّن الرئيس من ممارسة مهامه كحارس للدستور، فعليه ألّا يقف موقف المتفرج الصامت حيال الانتهاكات الدستورية، بل أن يبذل جهده من أجل الحدّ منها. يقتضي عليه التنبيه، والتحذير، وإبداء الرأي، وتقديم المشورة قبل فوات الأوان، ثم الإدانة في مرحلة لاحقة[38]. من هذا المنطلق، يقتضي من رئيس الجمهورية في لبنان ليس فقط السعي للحدّ من الانتهاكات الدستورية، بل أيضاً تفعيل المواد الدستورية بما يتوافق مع الركائز التي بني عليها الدستور ما يحتّم عليه مثلاً حث مجلس النواب على تفعيل الفقرة الأولى من المادة 95 من الدستور[39]، تحقيقاً لتخطي "الطائفية" التي تعتبرها الفقرة (ح) من مقدمة الدستور "هدف وطني أساسي يقتضي العمل على تحقيقه وفق خطة مرحلية". كما عليه السعي الى تحقيق الانماء المتوازن للمناطق ثقافياً واجتماعيا واقتصاديًا والذي جعلته الفقرة (ز) من مقدمة الدستور ركناً أساسياً من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام، وذلك من خلال حثّ الحكومة الى رسم خطط فعلية ومشاريع ملموسة من أجل تحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة في البلد.

إلا أنّ كل هذه المواقف قد لا تكفي بحسب أردان، وقد ترتدّ على الرئيس بمفعول عكسي إذا ما وقف المنتهكون على خلاف رأيه، ما قد يمسّ بسلطته المعنوية ويضعف موقعه الرئاسي. بالتالي، فإنّه لا يجوز أن يقتصر دوره في الحفاظ على الدستور على دور المراقب المرشد. يمكنه التعبير أيضاً عن معارضته عن طريق الامتناع او الاعتكاف. على سبيل المثال، نرى أنّ الرئيس

---

[36] أنطوان نصري مسرّه، **النظرية الحقوقية في الأنظمة البرلمانية التعددية**، المرجع المذكور، ص 343.

[37] أنطوان نصري مسرّه، **النظرية الحقوقية في الأنظمة البرلمانية التعددية**، المرجع المذكور، ص 343.

[38]. Philippe Ardant, "*L'article 5 et la fonction présidentielle*", in Pouvoirs n° 41, Le Président, mai 1987, p. 37-62. V. aussi, Yann Saccucci, "*L'article 5 et la Constitution de 1958, fondements des interprétations constituantes. Considérations épistémologiques sur les rapports entre factualité et normativité*",
http://www.droitconstitutionnel.org/congresNancy/comN3/saccucciTD3.pdf

[39]. المادة 95- معدلة وفقا للقانون الدستوري تاريخ 1943/11/9، و القانون الدستوري 18 تاريخ 1990/9/21:
"على مجلس النواب المنتخب على أساس المناصفة بين المسلمين والمسيحيين اتخاذ الاجراءات الملائمة لتحقيق الغاء الطائفية السياسية وفق خطة مرحلية وتشكيل هيئة وطنية برئاسة رئيس الجمهورية، تضم بالإضافة إلى رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء شخصيات سياسية وفكرية واجتماعية. مهمة الهيئة دراسة واقتراح الطرق الكفيلة بإلغاء الطائفية وتقديمها إلى مجلسي النواب والوزراء ومتابعة تنفيذ الخطة المرحلية.
وفي المرحلة الانتقالية:
أ- تمثل الطوائف بصورة عادلة في تشكيل الوزارة.
ب- تلغى قاعدة التمثيل الطائفي ويعتمد الاختصاص والكفاءة في الوظائف العامة والقضاء والمؤسسات العسكرية والأمنية والمؤسسات العامة والمختلطة وفقاً لمقتضيات الوفاق الوطني باستثناء وظائف الفئة الأولى فيها وفي ما يعادل الفئة الأولى فيها وتكون هذه الوظائف مناصفة بين المسيحيين والمسلمين دون تخصيص أية وظيفة لأية طائفة مع التقيد بمبدأي الاختصاص والكفاءة.

عون قد عبّر عن عدم رضائه عن عمل الحكومة او المجلس النيابي مراراً بامتناعه عن التوقيع على المراسيم[40]. وقد يرفع رئيس الجمهورية جلسة مجلس الوزراء اعتراضًا على سير الجلسات، أو يعتكف عن حضورها. الّا أنه قد يكون أيضاً لهذه المواقف وقع محدود، غالباً ما يكون معنوياً.

تبعاً لذلك، ذهب الفقه الدستوري السائد في فرنسا الى اعتبار أن مهمة السهر على احترام الدستور تستتبع منحه صلاحية تفسير هذا الدستور الذي إؤتمن عليه، في الحالات الخارجة عن رقابة المجلس الدستوري. يرتكز العلامة أردان بذلك على أن حارس النص هو بالضروره مفسراً له le gardien du texte en est nécessairement l'interprète. وبالتالي، يعود لرئيس الجمهورية التوسّع في تفسير صلاحياته الدستورية بشكل خاص ما يتفق مع الغايات التي توجّه المهام الرئاسية وفقاً لروحية نص الفقرة الاولى من المادة 49. شهدنا مؤخراً الرئيس عون يلعب هذا الدور، حيث احتوى الأزمة التي تولّدت عن تقديم رئيس الحكومة سعد الحريري إستقالته في 4 تشرين الثاني 2017 بشكل مفاجئ وبظروف مشبوهة من خارج الأراضي اللبنانية، في معرض وجوده في المملكة العربية السعودية. وقد رفض رئيس الجمهورية قبول الاستقالة بهذا الشكل متريّثاً في إتخاذ القرار الى حين عودة الرئيس الحريري الى لبنان، مشترطاً أن تُقدّم الاستقالة في لبنان. هذا ما يشكّل تفسيراً من قبل الرئيس لنص دستوري غير واضح لا يشير صراحةً الى وجوب تقديم الاستقالة بصيغة شكلية معينة ومحددة. أدى هذا الموقف السياسي المنطلق من تفسير معيّن للدستور – ولصلاحياته الدستورية– الى تهدئة الأجواء واستيعاب الأزمة التي كانت تهدد الأمن الاجتماعي والاقتصادي والمالي في البلد. وهذا ما يندرج ضمن مهام رئيس الجمهورية ودوره كحكم ساهر على الإنتظام الدستوري والمحافظة على وحدة المؤسسات الدستورية واستمراريتها. وقد لاقى هذا الموقف تأييداً شعبياً شبه جامع من قبل كافة الجهات السياسية والطائفية. رأى ميشال دوبري Michel Debré، أول رئيس لمجلس الوزراء في الجمهورية الفرنسية الخامسة، وأحد أهمّ المؤسسين لدستورها، أنّ هناك "قراءتين" للدستور. الأولى تجعل من رئيس الجمهورية "المرشد" - وهذا ما عبّر عنه الجنرال دي غول في مؤتمره الصحافي لعام 1964 - والأخرى تؤدي إلى نظام برلماني على الطريقة "البريطانية" أي نظام يعزز سلطة رئيس الوزراء، ويجعل رئيس الجمهورية حارساً للدستور، مما له أهمية حاسمة في ظروف معينة. القراءة الأولى هي القاعدة (التي قد تحتمل بعض الاستثناءات) عندما تأتي مشروعية كل من رئيس الجمهورية والجمعية الوطنية من الأغلبية نفسها. أما القراءة الثانية فسوف تكون القاعدة، تقريباً بدون استثناء، في الحالة المعاكسة (...) فقيمة الدستور لا تكمن في قدرته على تجنّب الأزمات، ولكن في الامكانية على حسم تلك الأزمات وفقاً لمقتضيات الديمقراطية، والدولة والأمة".[41]

---

40 نبيل هيثم، "اللاءات الرئاسية..والأمر الواقع"، صحيف الجمهورية 2017/4/21: https://www.imlebanon.org/2017/04/21/election-law-michel-aoun-2/

41. Michel Debré, **Trois républiques pour une France**, t.2, Albin Michel, 1988, p.417: " Il y a deux "lectures" de la Constitution. L'une fait du Président de la République le "guide"- c'est ce qu'a entendu dire le Général de Gaule dans sa conférence de presse de 1964- l'autre qui débouche sur un régime parlementaire "à la britannique", c'est-à-dire assure l'autorité du Premier ministre, fait du Président un garant de la Constitution, ce qui, compte tenu de ses deux pouvoirs, revêt une importance déterminante en certaines circonstances. La première lecture est la règle (qui peut comporter des exceptions) lorsque

لذا يبدو أن صلاحية تفسير الدستور، وبشكل خاص صلاحيات الرئيس الدستورية تنبع بطبيعة الحال عن مهامه الدستورية، وتبدو ضرورية للقيام بدوره كحارس للدستور. إلا أن تفسير الدستور من قبل رئيس الجمهورية يجب أن يبقى محدوداً وأن يمارس بحذر وتأنٍ، وذلك لاعتبارات عدّة. كما ينبغي أن يبقى محكماً بالغاية التي رسمها له الدستور، وهو السهر على احترام الدستور.

ب. *حدود صلاحية تفسير الدستور من قبل رئيس الجمهورية*: إذا كان يعود لرئيس الجمهورية، بموجب المهام التي أناطته بها الفقرة الأولى من المادة 49 من الدستور، صلاحية تفسير الدستور، إلا أن تلك الصلاحية تبقى مقيّدة باعتبارات عدّة. أولاً، إن تفسير الدستور من قبل الرئيس ينبغي أن يرتبط بشكل أساسي بصلاحياته الدستورية[42]، ويبقى محكوماً لحدّ بعيد بالمبدأ العام القائل بأنه "لا تفسير عند صراحة النص"، والذي ينطبق أيضاً على القانون الدستوري. كما يبقى التوسّع في تفسير تلك الصلاحيات محصوراً بحالات إستثنائية تبرره، كأن يكون الانتظام الدستوري مهدداً او إنتظام المؤسسات العامة واستمراريتها بخطر مثلاً. فضلاً عن أنّه يجب أن تمارس صلاحية تفسير الدستور ضمن الإطار الذي رسمته الفقرة الأولى من المادة 49 من الدستور، أي ضمن مهامه كحارس للدستور بالمعنى الشامل الذي تمّ بيانه آنفاً. علماً أنّه يستحسن دوماَ أن يحصّن رئيس الجمهورية قراراته الآيلة الى التوسع في تفسير الدستور بتأييد شعبي وسياسي واسع، كما تمّ مؤخراً في قضية استقالة الرئيس الحريري، وذلك مراعاةً للتوازنات الداخلية.

علاوةً على ذلك، تستدعي هذه المهمة أن يمارس رئيس الجمهورية صلاحيته بتفسير الدستور بتأنٍّ وحذر لاعتبارات أخرى. فإن مهمة السهر على الدستور تستوجب أن يتعالى رئيس الجمهورية على الاعتبارات الحزبية والفئوية المختلفة. غير أنّ الرئيس هو جزء من السلطة الاجرائية وبالتالي يبقى في هذا الإطار متورطاً شخصياً في اللعبة السياسية والمؤسساتية. خصوصًا أن ممارسة السلطة بعد 1990 كرّست تقاسم السلطة على أساس طائفي وفئوي، وقد ترسّخت هذه القاعدة بتوزيع المناصب والوظائف على هذا الأساس في جميع درجات الادارة خلافاً لما نصت عليه المادة 95. لذا قد يصعب على رئيس الجمهورية أن يقوم بدور الحكم الساهر على الدستور، بعيداً عن الاعتبارات الطائفية والسياسية الشتى. علماً انّه قد يصعب عليه أيضاً اتخاذ موقف محايد حتى في بلد كفرنسا، حيث لا محل للاعتبارات الطائفية على صعيد السلطة والادارة. فيكون الرئيس لاعباً سياسياً أكثر منه متفرجاً بحسب باسكال جان Pascal Jan، فيشارك في اللعبة السياسية وليس

Président de la République et Assemblée nationale tiennent leur légitimité de la même majorité. La deuxième lecture sera la règle, quasiment sans exception, en cas contraire (…) la valeur d'une Constitution n'est pas dans le fait qu'elle évite les crises, mais qu'elle permet de les trancher dans le respect de la démocratie, de l'Etat et de la Nation".

[42] Guillaume Drago, *Contentieux constitutionnel français*, Thémis Droit, PUF, 4ème éd., 2016, p. 109: "D'autres interprètes de la Constitution peuvent exister. Ainsi le Président de la République, dans sa fonction de gardien de la Constitution (art.5, al.1er: […]), est l'un des interprètes de la Constitution, mais ne peut donner une interprétation autorisée qu'en ce qui concerne ses propres pouvoirs."

له دور الحكم المحايد الذي أوحاه الجنرال دي غول عام 1958. غير أنّه عليه دوماً أن يبقى ضابطاً للنظام السياسي الذي يأخذه في الاتجاه المناسب بحسب الظروف الراهنة، على أن تمارس دائماً صلاحية تفسير الدستور ضمن حدود مهامه وبغرض تأمين "الأداء المنتظم للسلطات العامة من خلال تحكيمه، فضلاً عن استمرارية الدولة" (كما نصت عليه المادة الخامسة من الدستور الفرنسي حرفياً)[43]. فضلاً عن ذلك، إن دور رئيس الجمهورية في ظل دستور 1958، والمشروعية التي يحظى بها هذا الأخير من خلال انتخابه مباشرة من قبل الشعب (suffrage universel direct)، لا يقابلها موقع رئيس الجمهورية في ظل الدستور اللبناني، وهو منتخب من قبل النواب، خصوصًا بعد التعديلات الحاصلة عام 1990، ما يشكل سبباً إضافياً لممارسة صلاحية تفسير الدستور من قبله بحذر وفي إطار ضيق، وعند الضرورة فقط.

أمّا لناحية مفاعيل التفسير المعطى من قبل رئيس الجمهورية لصلاحياته الدستورية، فيجب أن تبقى أيضاً محصورةً بالحالة التي يتمّ معالجتها *in concreto*، وذلك من منطلق أنّ رقابته على الدستور لها طبيعة سياسية أكثر مما هي قانونية. هذا ما يميّز صلاحية رئيس الجمهورية التفسيرية للدستور عن تلك التي يمارسها المجلس الدستوري في سياق نظره في دستورية القوانين، إذ يكون لهذا التفسير الأخير مفاعيل ذات نطاق شامل وعام، بحيث تتمتع حيثيات القرار الصادر عن المجلس بالقوة الدستورية الملزمة التي تمتدّ بمفاعيلها الى المستقبل[44]. بينما القراءة التي يعطيها رئيس الجمهورية لصلاحياته قد لا تلزمه بالضرورة مستقبلاً، خصوصًا أنّها تكون محكومة بظروف سياسية آنية ومعيّنة يسعى الرئيس من خلال تفسيره لصلاحياته الى معالجتها. كما أن الرؤساء الذين يخلفونه ليسوا بالضرورة مقيّدين بالتفسير الذي يعطيه رئيس الجمهورية للدستور إلا في الحالات التي تتحول فيها الممارسة الى عرف دستوري راسخ، بفعل التكرار والقبول.

***

يتبيّن أن مهمة السهر على احترام الدستور مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بموقع رئيس الجمهورية في نظام ما بعد الطائف، كونه رئيساً للدولة ضامناً للانتظام الدستوري والحريات والحقوق الأساسية، وساهراً على وحدة الوطن ومؤسساته واستقلاليتها. وهو يلقي مسؤولية عظيمة على كاهله، تحتّم عليه السعي إلى تحقيق هذه الغاية، بما يستتبع ذلك من بذل الجهود والتوسع بتفسير صلاحياته الدستورية في حالات قصوى تستدعي ذلك، تحقيقاً للمصلحة العليا للوطن. غير أنه يقتضي تعزيز الصلاحيات الدستورية المعطاة لرئيس الجمهورية، والتي تمّ تقليصها بعد الطائف بشكل لا يتوافق دائماً مع المهام التي حددتها له المادة 49 من الدستور لضبط عمل السلطة والخروج من مقولة أنّ "الصلاحيات تنطلق من الشخص". شخص الرئيس وحضوره على أهميتهما لا يمكن الاستعاضة بهما عن النصوص لأن وضوح النصوص الدستورية يبقى العامل الأهم والأسلم في بناء الدولة وتطورها.

---

43. Pascal Jan, *Le président de la République au centre du pouvoir*, La documentation française, Paris, 2011, p.110- 111.

44. وسيم منصوري، "المجلس الدستوري قاضي بت الطعون المتعلقة بالانتخابات النيابية أو قاضي الأفراد"، المجلس الدستوري، الكتاب السنوي 2011، ص. 249.

الباب الرابع

أعمال المجلس الدستوري ونشاطاته

2017

1

الرجل القدوة: بوعلام بسايح

الدكتور عصام سليمان
رئيس المجلس الدستوري

عَرَفت على معالي الرئيس الدكتور بوعلام بسايح أثناء زيارتي الجزائر، بمناسبة انعقاد الندوة العالمية التي أقامها المجلس الدستوري الجزائري، في أوائل نوفمبر 2009، بمناسبة مرور عشرين سنة على تأسيسه، ورأيت فيه شخصية فذة أعجبت بها، ونشأت بيني وبينه علاقات مودة، توطدت سريعاً، وتعززت بثقة متبادلة، كان لها أثر مباشر على نشاطنا المشترك في اتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية، وفي المؤتمر العالمي للعدالة الدستورية.

كان الأخ العزيز بوعلام بسايح خلوقاً مقداماً، مترفعاً عن الصغائر، مستقيماً في أدائه وفي علاقته بالآخرين، متشبثاً بالقيم الانسانية السامية التي تربى عليها، كريم النفس، واسع الاطلاع، عميق الثقافة، صاحب فكر منفتح، جسّد في شخصه صفات الفروسية، كيف لا وهو آتٍ من ثورة المليون شهيد، ثورة التحرير، قائداً متمرساً بالنضال من أجل الحرية والتقدّم وحقوق الانسان، وهذا ما عمل من أجله خلال وجوده في الحكم، وزيراً لوزارات عدة، ولفترة طويلة من الزمن، خدم خلالها دولته وشعبه بكل ما أعطي من قوة ومعرفة وحكمة.

أسهم، أثناء توليه وزارة الخارجية، في حل الأزمات التي عانت منها بعض الدول العربية آنذاك، ومنها لبنان، فزاره في خضم الصراع المسلح الذي اندلع فيه في العام 1975 واستمر لسنوات، وقام بمساع حميدة لايجاد الحلول التي تضع حداً لهذا الصراع، وتخفف من آلام الشعب اللبناني والفلسطينيين اللاجئين في لبنان بسبب نشوء اسرائيل على أنقاض دولتهم فلسطين. وكان لمساعيه الوقع الحسن لدى مختلف الأطراف المتنازعة. وقد جاء هذا المسعى في اطار مسيرة طويلة أدت الى قيام اللجنة الرباعية، وأحد أعضائها رئيس جمهورية الجزائر آنذاك، وقد مهدت لعقد اتفاقٍ وضع حداً نهائياً للحرب المتعددة الأبعاد في لبنان وحقق السلم الأهلي فيه.

***

أما قضية العدالة، وتحديداً العدالة الدستورية، فقد شغلت حيزاً كبيراً من نشاطه، الذي لم يقف عند حدود الجزائر، انما تخطاه الى الدول العربية والإفريقية، والعالم بأثره.

اتخذ المبادرة بالمطالبة بتفعيل دور اتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية، وذلك من أجل توسيع العلاقة بين المحاكم والمجالس الدستورية العربية، وجعلها أكثر فاعلية في نشر العدالة الدستورية في العالم العربي، والاسهام في بناء دولة الحق، فتشكلت لجنة من الاتحاد برئاسته عملت على تعديل النظام الأساسي للاتحاد، وقد تخلى فيما بعد عن رئاستها واقترحني رئيساً لها، فكان له ما أراد وقبلت المهمة شاكراً، وقد أدت أعمال اللجنة هذه الى ادخال تعديلات جذرية على

النظام الأساسي لاتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية، فأصبح للإتحاد مكتب تنفيذي الى جانب الأمانة العامة، وتم اصلاح الخلل في بنيته، بغية ضبط آدائه وتفعيل دوره.

أما على صعيد المؤتمر العالمي للعدالة الدستورية، فكان لمعالي الدكتور بوعلام بسايح دور بارز في تأسيسه، بالتعاون مع لجنة البندقية التابعة لمجلس أوروبا، وقد شاركنا معاً في دورة المؤتمر التي عقدت في الريو دي جينيرو في البرازيل في العام 2011، وقد اعتمد فيها النظام الأساسي للمؤتمر العالمي للعدالة الدستورية، الذي توسع فيما بعد وأصبح يضم أكثر من مئة محكمة ومجلس دستوري من مختلف أصقاع العالم.

لم تقف جهوده عند هذا الحد، فاتخذ المبادرة بطرح انشاء اتحاد للمحاكم والمجالس الدستورية الافريقية، ومساعيه في هذا الاتجاه تكللت بالنجاح فكان له ما أراد.

كتلة من النشاط، رغم تقدمه في السن وعقل نيّر، وعزيمة لا تقهر، وتوثّب الى الأمام، كأنه في صراع مع الزمن.

زارنا في بيروت، في العام 2011، بمناسبة انعقاد دورة اتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية، فاغتنمنا الفرصة لتكريمه، ليس فقط كرئيس للمجلس الدستوري في الجزائر انما أيضاً كصديق كبير للبنان، وكأخٍ عزيز، وكرجل يجسد القيم السامية.

عندما شاركت زوجتي أليس في مؤتمر انعقد في الجزائر في العام 2013، أحاطها بالعناية والمودة الصادقة جرياً على عادته في تكريم أصدقائه.

عندما تبلغت نبأ وفاته من سفير الجزائر في لبنان، تملكني، أنا وزوجتي، حزن عميق، وتسلمت رسالة بعد أيام من رئيس لجنة البندقية "جياني بوكيكو" ينعي بها الراحل الكبير، منوهاً بأعماله في سبيل العدالة الدستورية، فازددت وعياً بفداحة الخسارة.

تغمد الله فقيدنا الكبيـــــر، بوعلام بســـــايح، بوافر رحمته وأســـــكنه فســـــيح جنانه.

سيبقى حيّـــــا في ذاكرة كل الذين عرفوه وفي ذاكرة وطنه الجزائر

2

مؤتمر صحفي لرئيس المجلس الدستوري، عصام سليمان بمناسبة صدور كتابين عن المجلس الدستوري

يسعدنا أن نستقبل اليوم، في رحاب المجلس الدستوري، اعلاميين من مختلف وسائل الاعلام، المرئي والمسموع والمكتوب، وقد أردنا، منذ تولينا مهامنا في المجلس الدستوري، أن يكون الإعلام وسيلة تواصل بيننا وبين المواطنين، التزاماً منا باحترام حق المواطنين بالاستعلام والاطلاع على حقيقة ما يقوم به المجلس الدستوري، مع مراعاة موجب التحفظ وسرية المذاكرة، اخذين بالاعتبار طبيعة المجلس الدستوري، التي حددها قانون انشائه حيث نص على ان المجلس الدستوري هيئة دستوريةمستقلة ذات صفة قضائية. فهو ليس مؤسسة قضائية انما مؤسسة دستورية لقراراتها صفة قضائية لأنها تتمتع بقوة القضية المحكوم بها، ولا تقبل اي طريق من طرق المراجعة، وملزمة لجميع السلطات في الدولة، بما فيها السلطة القضائية، ولا تخضع لمبدأ الفصل

بين السلطات وتحديداً الفصل بين السلطة القضائية والسلطة الاشتراعية. فالمجلس الدستوري غدا ضمانة التقيد بمبدأ الفصل بين السلطات في عملية التشريع.

من طبيعة المجلس الدستوري هذه حددنا علاقتنا بالاعلام، واعتمدناه وسيلة تواصل من أجل نشر ثقافة دستورية صحيحة، ينبغي تزويد المواطنين بها ليتمكنوا من القيام بدورهم في تفعيل ما توافر في لبنان من ديمقراطية والسير بتجربتنا، في هذا المجال، الى مواقع متقدمة. وذلك ايماناً منا بأن الاصلاح يبدأ بالمواطن، ولأن الديمقراطية تتطلب مواطناً واعياً، مثقفاً بثقافة الديمقراطية، قادراً على حسن الاختيار في الانتخابات، ويمارس دوره في المراقبة والمساءلة والمحاسبة، فالديمقراطية بدون محاسبة تفقد معنى وجودها.

أدركنا من خلال تجربتنا، ان صلاحيات المجلس الدستوري، المحدودة والمقيدة، لا تمكنه من القيام بالدور الذي يجب أن يقوم به في بناء دولة القانون والمؤسسات. وهي دولة يتطلع اليها اللبنانيون، وبخاصة بعد التجارب المريرة التي مروا بها، وأكدت ان لا ضمانة لهم، مواطنين وطوائف وأحزابًا وتيارات سياسية، سوى الدولة المحصنة بدستورها ومؤسساتها وارادة أبنائها.

لقد عمدت الى وضع مشروع لتوسيع صلاحيات المجلس الدستوري وتفعيل أدائه، ونظمنا بالتعاون مع مؤسسة كونراد أديناور ورشة عمل لدراسة هذا المشروع ومناقشته، شارك فيها نخبة من المتخصصين في القضايا الدستورية وأنظمة الحكم والقانون، وأساتذة من كليات الحقوق والعلوم السياسية وكبار القضاة والمحامين ونواب. وتعميماً للفائدة، نشرنا الدراسات والمناقشات في كتاب، حمل عنوان "توسيع صلاحيات المجلس الدستوري في لبنان".

نتطلع الى تحويل مشروع توسيع صلاحيات المجلس الدستوري الى نصوص، يجري اقرارها وفق الاجراءات التي نص عليها الدستور، مع العلم ان توسيع صلاحيات المجلس الدستوري يتطلب تعديل المادة 19 من الدستور، بينما الاصلاحات الأخرى الواردة في المشروع لا تتطلب سوى تعديل قانون انشاء المجلس الدستوري.

يجري الكلام على تطبيق وثيقة الوفاق الوطني كاملة، وقد أناطت هذه الوثيقة تفسير الدستور بالمجلس الدستوري، غير ان هذه الصلاحية حجبت عنه عند تعديل الدستور بموجب وثيقة الوفاق الوطني، وقد أكدت الخلافات، حول تفسير بعض نصوص الدستور، أن لا بد من مرجعية دستورية تتولى التفسير، عند تضارب الآراء واحتدام الخلافات، ومن الطبيعي ان تنحصر هذه المرجعية بالمجلس الدستوري.

اتخذنا المبادرة باعداد مشروع توسيع صلاحيات المجلس الدستوري، وضمّنّاها الأسباب الموجبة، ومختلف التفاصيل وجداول مقارنة. وجاءت ورشة العمل لتشبعه درساً من خلال أوراق العمل والمناقشات الغنية، والاستعانة بتجارب الدول المتقدمة، والدول العربية التي سبقتنا الى توسيع صلاحيات محاكمها ومجالسها الدستورية. ولم يعد أمام مجلس الوزراء ومجلس النواب سوى توافر الارادة السياسية، واتخاذ الاجراءات الدستورية الآيلة الى وضع هذا المشروع موضع التنفيذ.

كلنا ثقة بأن الاصلاح سيسلك طريقه في عهد فخامة الرئيس العماد ميشال عون، وقد أعرب فخامته، أثناء لقائنا به في القصر الجمهوري، ومن ثم أثناء زيارته للمجلس الدستوري، عن اقتناعه بالدور الذي ينبغي أن يقوم به المجلس الدستوري في بناء دولة القانون والمؤسسات، وعن دعمه لتوسيع صلاحيات هذا المجلس، وبخاصة لجهة تفسير الدستور، ونأمل ان تكون باكورة الاصلاح، بعد الانتخابات النيابية، اقرار توسيع صلاحيات المجلس الدستوري، وادخال

الاصلاحات الضرورية على قانون انشائه وقانون نظامه الداخلي. فتوسيع صلاحيات المجلس الدستوري لا علاقة له بالتوازنات الطائفية والسياسية، وفيه ضمانة لدولة القانون الراعية لحقوق المواطنين وحرياتهم، وضمانة لمجلس النواب نفسه، لأنه يسهم في تحصينه وتعزيز شرعيته، وانتظام أداء المؤسسات الدستورية.

من ناحية ثانية، نعلن في هذه المناسبة عن صدور المجلد العاشر للعام 2016 من الكتاب السنوي للمجلس الدستوري، وقد دأبنا، منذ تولينا مهامنا في المجلس، على اصداره في بداية كل سنة، ايمانا منا بأن دور المجلس الدستوري لا يقتصر على اصدار القرارات في الطعون المقدمة أمامه، انما يتجاوز ذلك الى التعمق في الدراسات التي لها علاقة بالقضاء الدستوري، ونشر ثقافة العدالة الدستورية. فالكتاب السنوي يضم، الى قرارات المجلس الدستوري، مجموعة من الدراسات المتخصصة من منظور مقارن، وباللغتين العربية والفرنسية، اضافة الى نبذة عن نشاطات المجلس الدستوري.

هذا الكتاب أداة لتعزيز التواصل مع المحاكم والمجالس الدستورية العربية والفرنكوفونية، وقد غدا مرجعاً معتمداً في العديد من الدول العربية، وفي كليات الحقوق والعلوم السياسية في مختلف الجامعات في لبنان، وهو يفتح الطريق أمام تدريس القانون الدستوري الاجتهادي في هذه الكليات.

ويسرنا في هذه المناسبة أن نقدم درع المجلس الدستوري للسيد بيتر ريملي، ممثل مؤسسة كونراد أديناور، للجهود التي بذلها دعماً لنشاطات المجلس الدستوري في اطار برنامج تعزيز دولة القانون في الشرق الأوسط وشمالي أفريقيا.

3

المؤتمر الدولي حول " تطور الرقابة على دستورية القوانين في أوروبا"

إنعقد المؤتمر الدولي حول "تطور الرقابة على دستورية القوانين في أوروبا" في "شيزيناو" Chisinau عاصمة جمهورية مولدوفا Moldova، بدعوة في المحكمة الدستورية في مولدوفا ولجنة البندقية Commission de Venise، وذلك في 2 و3 آذار (مارس) من العام 2017. وقد شاركت فيه المحاكم والمجالس الدستورية في أوروبا إضافة الى المجلس الدستوري في لبنان الذي تمثل برئيسه الدكتور عصام سليمان والمجلس الدستوري في الجزائر الذي تمثل بالقاضي لشمي براهيمي.

تناول المؤتمر المحاور الآتية:

-توسع وتطور القضاء الدستوري والتوجهات الجديدة.
-العلاقة بين القضاء الدستوري والمحاكم الأوروبية والدولية.
-استقلالية المحاكم والمجالس الدستورية كشرط مسبق وأساسي للقيام بمهامها بفاعلية.

شارك في المحور الأخير رئيس المجلس الدستوري الدكتور عصام سليمان، ورئيس المحكمة الدستورية في رومانيا "فاله دورنياني" Valer Dorneanu، ورئيس المحكمة الدستورية في تشيكيا "بافل ريشتسكي" Pavel Rychtesky، وعضو المحكمة الدستورية في مولدوفا تيدور

بنتيرو Tudor Pantîru، وقد نشرت الدراسات التي ألقيت في هذا المؤتمر باللغات الرومانية والإنكليزية والفرنسية والألمانية في كتاب صدر عن المحكمة الدستورية في مولدوفا.

4

مؤتمر دول حوض البحر المتوسط حول العلاقة بين القضاء الدستوري وكلٍ من القضاءين العدلي والإداري

عقد مؤتمر دول حوض البحر المتوسط حول العلاقة بين القضاء الدستوري وكلٍ من القضاءين العدلي والإداري بدعوة من لجنة البندقية Commission de Venise والمحكمة العليا في جمهورية قبرص. وذلك في نيكوسيا عاصمة قبرص في 3 و4 نيسان (ابريل) من العام 2017.

شارك في هذا المؤتمر رئيس لجنة البندقية جياني بوكيكيو ورؤساء محاكم ومجالس دستورية ورؤساء محاكم تمييز ومحاكم إدارية من فرنسا واسبانيا والبرتغال وإيطاليا واليونان وقبرص ولبنان وفلسطين والأردن ومصر وتونس والجزائر والمغرب.

حضر من لبنان رئيس المجلس الدستوري الدكتور عصام سليمان ورئيس مجلس القضاء الأعلى القاضي جان فهد، وعضو المجلس الدستوري الدكتور أنطوان مسره.

تناول رئيس المجلس الدستوري عصام سليمان في مداخلته أمام المؤتمر علاقة القضاء الدستوري بمبدأ الفصل بين السلطات وركز على ان هذا المبدأ لا يسري على القضاء الدستوري المناطة به مهمة الرقابة على دستورية القوانين التي تضعها السلطة الاشتراعية، وله صلاحية ابطال ما هو فيها مخالف للدستور واسقاطه من المنظومة القانونية في الدولة، وشدد على ان القضاء الدستوري هو ضمانة الحفاظ على مبدأ الفصل بين السلطات، وحماية كل سلطة من محاولات تطاول السلطة الأخرى على صلاحياتها في مجال التشريع.

أما عضو المجلس الدكتور أنطوان مسرة فقد تناول في مداخلته موضوع التكامل والانسجام ما بين المرجعيات القضائية من أجل عدالة دستورية معيارية.

5

المؤتمر العالمي للعدالة الدستورية

إنعقدت الدورة الرابعة للمؤتمر العالمي للعدالة الدستورية في فيلنيس Vilnius عاصمة جمهورية ليتوانيا ما بين 11 و14 أيلول (سبتمبر) من العام 2017، وكان موضوعها التحديات الراهنة التي تواجه العدالة الدستورية وأهدافها على المستوى الدولي.

شارك في دورة المؤتمر مئة وأربع محاكم ومجالس دستورية من مختلف أنحاء العالم إضافة الى المحكمة الأوروبية لحقوق الانسان ومحكمة العدل الأوروبية. وناهز عدد الأعضاء المشاركين الأربعمئة ونيف.

شارك عن المجلس الدستوري في لبنان رئيسه الدكتور عصام سليمان وعضو المجلس الدكتور أنطوان مسره. والمجلس الدستوري في لبنان هو عضو مؤسس في المؤتمر العالمي للعدالة الدستورية. وقد رفع تقريراً أسهب فيه في الإجابة عن الأسئلة المطروحة لمعالجة المحاور التي تضمنها برنامج المؤتمر. كما ان الدكتور أنطوان مسره وضع تقريراً عن الخلاصات التي توصل اليها المؤتمرون، نشر باللغة العربية في صحيفة النهار، وباللغة الفرنسية في صحيفة L'Orient le jour.

شكل المؤتمر مجالاً لتبادل الأفكار والاستفادة من خبرات متعددة ومتنوعة في مجال العدالة الدستورية، كما أسهم في تعزيز الروابط الشخصية بين رؤساء وأعضاء المحاكم والمجالس الدستورية الأعضاء في المؤتمر العالمي للعدالة الدستورية.

6

دورة جمعية المحاكم والمجالس الدستورية الناطقة كلياً أو جزئياً بالفرنسية ACCPUF

عقدت جمعية المحاكم والمجالس الدستورية الناطقة كلياً أو جزئياً بالفرنسية دورتها للعام 2017 في العاصمة الفرنسية في باريس، في مقرّ المجلس الدستوري الفرنسي، في 16 و17 تشرين الثاني (نوفمبر) 2017، وترافق انعقاد هذه الدورة مع ذكرى مرور عشرين سنة على تأسيس الجمعية في العام 1997. والمجلس الدستوري اللبناني هو أحد الأعضاء المؤسسين.

بلغ عدد المحاكم والمجالس الدستورية المنتمية الى الجمعية الثماني والأربعين، شارك منها في هذه الدورة حوالي الأربعين محكمة ومجلس دستوري، من بينها من الدول العربية المجلس الدستوري اللبناني الذي تمثل برئيسه الدكتور عصام سليمان وعضو المجلس الدكتور أنطوان مسرة، والمجلس الدستوري الجزائري والمجلس الدستوري في موريتانيا.

جرى بحث موضوع صياغة قرارات المحاكم والمجالس الدستورية. وتم عرض الطرق والمنهجيات المعتمدة في صياغة قرارات بعض المحاكم والمجالس الدستورية المشاركة ومناقشتها بهدف الوصول الى الطريقة الأكثر وضوحاً في صياغة القرارات.

الدراسات والمناقشات يجري نشرها في كتاب، من المتوقع صدوره في مطلع العام 2018، بغية الإسترشاد بها.

7

مؤتمر صحفي في 16 آذار (مارس) 2017

عقد رئيس المجلس الدستوري الدكتور عصام سليمان مؤتمراً صحفياً في مقرّ المجلس، حضره أعضاء المجلس، وذلك للإعلان عن صدور الكتاب السنوي للعام 2016 (المجلد العاشر) وكتاب توسيع صلاحيات المجلس الدستوري في لبنان، وقد ضم الدراسات والمناقشات التي جرت في ورشة العمل التي تناولت المشروع الذي وضعه رئيس المجلس الدستوري، الدكتور عصام سليمان، لتوسيع صلاحيات هذا المجلس بغية تحقيق الأهداف المرجوة منه في تحقيق العدالة الدستورية والمساهمة في انتظام أداء المؤسسات الدستورية والتقيد باحترام الدستور في عملية التشريع.

في المناسبة قدم رئيس المجلس الدستوري الى مدير مكتب مؤسسة كونراد أديناور في بيروت السيد بيتر ريملي Peter Remmele درع المجلس الدستوري تقديراً للجهود التي قام بها في تقديم الدعم للمجلس الدستوري، والمساهمة في عقد مؤتمره في العام 2014 بمناسبة مرور عشرين سنة على تأسيس المجلس الدستوري، وتنظيم ورشة العمل في العام 2016 لدراسة مشروع توسيع صلاحيات المجلس الدستوري.

شارك في هذه المناسبة القائم بأعمال سفارة ألمانيا في لبنان وبعض المسؤولين في مؤسسة كونراد أديناور في لبنان والشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وتولت الإعلان عن وقائع المؤتمر والكوكتيل الذي أعقبه مختلف وسائل الاعلام المرئي والمسموع والمكتوب.

8

اجتماعات المجلس الدستوري، 2009-2017

عقد المجلس الدستوري بهيئته العامة منذ اكتمال تكوينه وحلف أعضائه اليمين الدستورية في 2009/6/5 ولغاية 2017/12/31 مئة وستين اجتماعًا. أبرز القضايا على جدول أعمال الهيئة العامة تتعلق بالشؤون التالية:

1. **طعون سابقة**: دراسة الطعون المقدمة في تواريخ سابقة لاكتمال تكوين المجلس. أتخذت بشأن هذه الطعون القرارات المنشورة في **الكتاب السنوي**، جزء 4، 2009-2010.

2. **طعون إنتخابية**: دراسة الطعون الانتخابية وعددها 19 المقدمة من مرشحين في إنتخابات حزيران 2009 وإتخاذ قرارات بشأنها صدرت في **الكتاب السنوي**، جزء 4، 2009-2010 وفي المجموعة الكاملة لقرارات المجلس 1994-2014، جزءان، 2015.

3. **قضايا إدارية**: تنظيم المجلس في ملاكه الإداري وشؤون الموظفين.

4. **قضايا مالية**: إعداد موازنات المجلس للسنوات 2010 – 2016.

5. **منشورات**: سبعة مجلدات: **الكتاب السنوي** 2009-2010، 2011، 2012، 2013، 2014، 2015، 2016، **والمجموعة الكاملة**، في جزئين، لقرارات المجلس الدستوري 1994-2014، ومنشورات أخرى.

6. **مؤتمرات عربية وإقليمية ودولية:** تطوير روابط المجلس مع المؤسسات العربية والاقليمية والعالمية للعدالة الدستورية، وبخاصة تنظيم دورة اتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية للعام 2011 والملتقى العلمي السابع للاتحاد الذي عقد في بيروت، فندق بريستول، في 24-2011/10/26، برعاية فخامة رئيس الجمهورية العماد ميشال سليمان وحضور رئيس مجلس النواب الاستاذ نبيه بري ورئيس مجلس الوزراء الاستاذ نجيب ميقاتي.

- عقد مؤتمر الرقابة على دستورية القوانين بمناسبة مرور عشرين سنة على بدء المجلس الدستوري عمله، ومشاركة المحاكم والمجالس الدستورية العربية فيه ولجنة البندقية فضلاً عن أساتذة من جامعات عربية وأوروبية، وذلك في 14 و 2014/11/15،
- المشاركة في تأسيس المؤتمر العالمي للعدالة الدستورية بدعوة من لجنة البندقية التابعة لمجلس أوروبا وذلك في الريو دي جنيرو في البرازيل.
- دعوة رئيس المجلس الدستوري عصام سليمان لحضور الدورة التسعين للجنة البندقية، والقاء مداخلة في الجلسة الافتتاحية في 2012/3/16.

وجرت المشاركة في مؤتمرات وندوات علمية في البرازيل والجزائر وليبيا وطنجه والنيجر وتونس والمغرب وأوتاوا (كندا) والبحرين والكويت ولوزان وبوخارست...

7. **علاقات عامة**: بناء تواصل بين المجلس الدستوري ووسائل الاعلام في إطار إصدارات المجلس الدستوري ومناسبات رسمية او علمية، وبخاصة بناء موقع المجلس الدستوري على الشبكة وتطويره، بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP.

ccliban.org

conseilconstitutionnelliban.org

8. **مقر المجلس الدستوري**: نقل ملكية مقر المجلس الدستوري من مصرف لبنان الى الجمهورية اللبنانية بموجب المرسوم رقم 9213 تاريخ 2012/11/1.

9. العمل على صيانة مقر المجلس الدستوري خلال 2015-2016.

10. **تصاريح الثروة استنادًا الى قانون "الاثراء غير المشروع؟"** تسلّم تصاريح رئيس الجمهورية ورؤساء الوزارات والوزراء والنواب من قبل أصحاب العلاقة شخصيًا.

9

محطات تاريخية

المجلس الدستوري: قانون انشائه وتعديلاته وأعضاؤه 1993 – 2017

1. الإنشاء: أُنشئ المجلس الدستوري بموجب المادة 19 من الدستور والقانون رقم 250 تاريخ 1993/7/14. نصت المادة 2 من القانون على ان المجلس يتألف من عشرة أعضاء. يعيّن مجلس النواب نصفهم بالغالبية المُطلقة ويعيّن مجلس الوزراء النصف الآخر بأكثرية ثلثي عدد أعضاء الحكومة.

2. العضوية: بموجب المادة 3 من القانون 250/ 1993 المذكور يتم اختيار أعضاء المجلس الدستوري من بين القضاة العاملين أو السابقين الذين مارسوا القضاء العدلي أو الإداري لمدة عشرين سنة على الأقل، أو من بين أساتذة التعليم العالي الذين مارسوا تعليم مادة من مواد القانون منذ عشرين سنة على الأقل وأصبحوا برتبة أستاذ أصيل، أو من بين المحامين الذين مارسوا مهنة المحاماة عشرين سنة على الأقل.

3. مدة الولاية: حددت المادة 4 من القانون مدة ولاية أعضاء المجلس بست سنوات غير قابلة للتجديد، ونصّت على انه، بصورة استثنائية، تنتهي ولاية نصف أعضاء أول هيئة للمجلس بعد ثلاث سنوات يجري اختيارهم بالقرعة ويُعيّن خمسة أعضاء بدلاً عنهم لمدة ست سنوات من قبل المرجع الذي اختار الأعضاء الأصيلين. عدلت المادة 4 بموجب القانون رقم 242 تاريخ 22 تشرين الأول 2012 (**الجريدة الرسمية**، عدد 45، تاريخ 2012/10/25).

4. التعديل: بتاريخ 1994/3/21 صدر القانون 305 وقضى بتعديل المادة 3 من القانون 93/250 بأن أضاف اليها فقرة تعتبر مدة الخدمات السابقة في ممارسة المحاماة للقضاة العدليين والاداريين جزءًا من مدة الممارسة المؤهلة للتعيين.

5. أعضاء أول مجلس: تم اختيار أول عشرة أعضاء في المجلس الدستوري بتاريخ 1993/12/23 وهم السادة: **جواد عسيران، وجدي الملاط، أديب علام، كامل ريدان، ميشال تركيه، بيار غناجه، سليم العازار، محمد المجذوب، انطوان خير، خالد قباني.**

إنتخب أعضاء المجلس الدستوري بتاريخ 1994/7/30، بعد قسمهم اليمين أمام رئيس الجمهورية وفقًا للمادة 5 من القانون 93/250، وعملاً بالقانون 516 (النظام الداخلي للمجلس الدستوري) السيدين: وجدي الملاط رئيسًا للمجلس، ومحمد المجذوب نائبًا للرئيس، كما انتخب عضوي مكتب المجلس السيدين: كامل ريدان، أمينًا للسر، وأديب علام.

6. استقالة واعضاء جدد: بتاريخ 1997/4/2 استقال رئيس المجلس الدستوري السيد وجدي الملاط من رئاسة المجلس وعضويته.

في 1997/5/21 عقد المجلس الدستوري جلسة برئاسة نائب رئيسه وأجرى القرعة بالنسبة الى أربعة أعضاء فقط، بعد استقالة رئيسه، فأسفرت عن أسماء الأعضاء السادة: جواد عسيران، بيار غناجه، سليم العازار، محمد المجذوب.

وتم تعيين خمسة أعضاء بدل الأعضاء الذين خرجوا بالقرعة ورئيس المجلس المستقيل وهم السادة: **أمين نصار، مصطفى العوجي، فوزي أبو مراد، حسين حمدان، سليم جريصاتي**.

اجتمع المجلس بهيئته الجديدة وانتخب السيد أمين نصار رئيسًا له والسيد مصطفى العوجي نائبًا للرئيس، كما جدّد انتخاب السيدين كامل ريدان وأديب علام لعضوية مكتب المجلس.

7. تعديل شروط العضوية: خضع قانون إنشاء المجلس الدستوري 93/250 لتعديلات عدة يتعلق مُعظمها بشروط العضوية وذلك بموجب القوانين: 305 تاريخ 1994/3/21 و 150 تاريخ 1999/10/30، و650 تاريخ 2005/2/4، والقانون الصادر في 2006/6/9 المعتبر نافذًا حكمًا تطبيقًا للمادة 57 من الدستور، والقانون 43 تاريخ 2008/11/3.

بموجب المادة 3 الجديدة من القانون الأخير رقم 43 تاريخ 2008/11/3 يتم اختيار أعضاء المجلس الدستوري العشرة وفقًا لما يلي:

- من بين قضاة الشرف الذين مارسوا القضاء العدلي أو الاداري أو المالي مدة 25 سنة على الأقل،
- أو من بين أساتذة التعليم العالي الذين مارسوا تعليم مادة من مواد القانون أو العلوم السياسية أو الإدارية مدة 25 سنة على الأقل،
- أو من بين المحامين الذين مارسوا مهنة المحاماة مدة 25 سنة على الأقل، على ألاّ يقل عمر العضو عن الخمسين سنة ولا يزيد عن أربع وسبعين سنة.

8. المتابعة: كان المجلس الدستوري يتألف قبل صدور القانون 2008/43 من الرئيس أمين نصّار ونائب الرئيس مصطفى العوجي والأعضاء: سامي يونس، عفيف المقدّم، اميل بجاني، فوزي ابو مراد، كبريال سرياني، مصطفى منصور، سليم جريصاتي، حسين حمدان.

في العام 2003 انتهت ولاية خمسة أعضاء، هم: الرئيس أمين نصار ونائب الرئيس مصطفى العوجي والأعضاء: فوزي ابو مراد، حسين حمدان، سليم جريصاتي. ولم يجرِ أي انتخاب وتعيين أعضاء جُدد بدلاً منهم فتابعوا ممارسة مهمّاتهم في المجلس الدستوري عملاً بنص المادة الرابعة من القانون 243 (النظام الداخلي للمجلس الدستوري)، ثم ما لبثوا ان انقطعوا عن العمل في 2005/8/8.

في العام 2006 انتهت ولاية الأعضاء الباقين المُنتخبين والمعينين في العام 2000 السادة: سامي يونس، عفيف المقدّم، اميل بجاني، كبريال سرياني، مصطفى منصور.

ولم يتم انتخاب وتعيين هيئة جديدة للمجلس الدستوري فاستمروا في متابعة شؤون المجلس الادارية بدون تمكّنهم من بتّ الطعون المتراكمة بسبب فقدان النصاب القانوني.

9. أعضاء المجلس الحالي منذ 2009/6/5: بتاريخ 2008/12/18، وتطبيقًا للقانون 2008/43 انتخب مجلس النواب الأعضاء الخمسة في المجلس الدستوري السادة: **أحمد تقي الدين، طارق زياده، انطوان مسرّه، انطوان خير، زغلول عطية**.

بتاريخ 2009/5/26 إختارت الحكومة الأعضاء الخمسة الآخرين السادة: **عصام سليمان، توفيق سوبره، أسعد دياب، سهيل عبد الصمد، صلاح مخيبر**. صدر مرسوم تعيينهم رقم 2105 تاريخ 2009/5/30.

أدى الأعضاء الجُدد اليمين القانونية أمام فخامة رئيس الجمهورية في 2009/6/5 وعقدوا في التاريخ عينه جلسة في مقر المجلس برئاسة أكبرهم سنًا السيد طارق زياده وانتخبوا السيد عصام سليمان رئيسًا، والسيد طارق زياده نائبًا للرئيس، والسيد أسعد دياب أمينًا للسر، والسيد سهيل عبد الصمد عضوًا في مكتب المجلس.

على أثر وفاة عضو المجلس وأمين سرّه المرحوم أسعد دياب، صدر المرسوم 3749 تاريخ 2010/4/13 القاضي بتعيين السيد **محمد بسام مرتضى** عضوًا في المجلس الدستوري للمدة المتبقية من ولاية المجلس.

بتاريخ 2010/2/11 عقد المجلس الدستوري جلسة انتخب فيها عضو المجلس القاضي أحمد تقي الدين أمينًا للسر.

***

منذ انتهاء المجلس الدستوري من بتّ الطعون النيابية واصدار قراراته المتعلقة بهذا الأمر بتاريخ 2009/11/25 داومت الهيئة العامة على الانعقاد في مقر المجلس لبحث موضوعات دستورية ودراسات تتعلق بهذا الموضوع وبتّ الطعون بشأن دستورية القوانين.

وواظب المجلس على المشاركة في اتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية وجمعية المحاكم والمجالس الدستورية الناطقة كليًا او جزئيًا بالفرنسية. كما شارك في تأسيس المؤتمر العالمي للعدالة الدستورية في العام 2012.

وشارك المجلس في الندوات والمؤتمرات الدستورية في الخارج وإستضاف دورة إتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية التي عقدت في بيروت في العام 2011، ونظم مؤتمرًا إقليميًا ودوليًا، في العام 2014، بمناسبة مرور 20 سنة على بدء المجلس الدستوري ممارسة مهامه.

وكذلك استمر مكتب المجلس بالإنعقاد اسبوعيًا لبت الأمور الادارية ودرس المسائل الآيلة الى تحسين الوضع الداخلي للمجلس وكذلك الأمور الواجب عرضها على الهيئة العامة.

***

عدد القرارات الصادرة عن المجلس الدستوري منذ بدء عمله
في العام 1994 حتى آخر 2017

القرارات في الطعون في الانتخابات النيابية: 63 قرارًا موزعة على الشكل الآتي:

17 قرارًا في الطعون المقدمة في انتخابات 1996
13 قرارًا في الطعون المقدمة في انتخابات 2000
قرارًا واحدًا في الطعن المقدم في الانتخابات الفرعية في دائرة المتن الشمالي 2002.
12 قرارًا في الطعون المقدمة في انتخابات 2005
قرارًا واحدًا في الطعن المقدم في الانتخابات الفرعية في دائرة بيروت الثانية 2007
19 قرارًا في الطعون المقدمة في انتخابات 2009.

ملاحظة: الطعون التي قدمت في انتخابات العام 2005 والطعن المقدم في انتخابات دائرة بيروت الثانية في العام 2007، لم يجر بتها الا بعد اعادة تشكيل المجلس الدستوري في العام 2009 وكانت قد انتهت ولاية مجلس النواب المنتخب في العام 2005.

القرارات في الطعون في دستورية القوانين: 41 قرارًا
موزعة على الشكل الآتي:
1994-1997 عدد القرارات: خمسة
1997-2000 عدد القرارات: عشرة
2001-2005 عدد القرارات: عشرة
2009-2017 عدد القرارات: أحد عشر

المجلس الدستوري اللبناني في القانون والاجتهاد، اعداد بول مرقص وميراي نجم شكرالله، مشروع دعم الانتخابات اللبنانية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الانمائي بالتعاون مع المجلس الدستوري، بيروت، 2014، 140 ص

يُشكّل الكتاب الصادر عن مشروع دعم الانتخابات اللبنانية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الانمائي وبالتعاون مع المجلس الدستوري، مرجعًا اساسيًا للاطلاع على شروط مراجعة المجلس الدستوري واجتهادات المجلس والمعايير التي اعتمدها في السنوات 1994-2014، بخاصة في الطعون الانتخابية.

اعدّ الكتاب في قسميه، المحامي الدكتور بول مرقص (القسم الأول: المجلس الدستوري من خلال اطاره القانوني)، والمحامية ميراي نجم شكرالله (القسم الثاني: المجلس الدستوري من خلال اجتهاده).

يقول رئيس المجلس الدستوري الدكتور عصام سليمان في مقدمة الكتاب: "يقتضي تعريف المواطنين وهيئات المجتمع المدني، إضافة الى رجال القانون ورجال السياسة، بهذه المؤسسة الدستورية الحديثة العهد، وبخاصة ان لها خصوصيات تُميّزها عن سائر مؤسسات الدولة، بما فيها المؤسسة التشريعية والقضاء، ان لجهة تكوينها او لجهة طبيعة عملها والاجراءات المتخذة لبتّ الطعون الانتخابية ودستورية القوانين. إتخذ برنامج الأمم المتحدة الانمائي من خلال نشاطاته الرامية الى تطوير الديمقراطية من خلال الانتخابات المبادرة بوضع دليل عن المجلس الدستوري."

يتضمن الاطار القانوني في الدليل، من اعداد الدكتور بول مرقص، شرحًا للنصوص وتحديدًا للاشكاليات الاجرائية وجداول توضيحية.

في القسم الثاني بعنوان: "المجلس الدستوري من خلال اجتهاده" تقول المحامية ميراي نجم شكرالله التي أعدت هذا القسم: "كرّس المجلس الدستوري في غضون ما يُناهز العشرين سنة، من خلال قراراته، بصفته مراقبًا لدستورية القوانين وقاضي الانتخاب، عددًا وفيرًا من المبادئ العامة والمعايير. تبرز في هذا القسم محطات أساسية حول هذه المعايير وكذلك جداول توضيحية حول المفاهيم المتعلقة بصدقية الانتخاب والمبادئ الانتخابية العامة ومساواة المواطنين امام القانون".

وصدر عن المجلس الدستوري، بمناسبة عشرين سنة على إنشائه، مجموعة القرارات (1994-2014)، في جزئين، بدعم من برنامج الأمم المتحدة الانمائي.

الكتاب الدليل متوفر في مقر المجلس الدستوري وعلى موقع المجلس.